

17/05/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO EM TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
3.508 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

**EMENTA:** CENSO DEMOGRÁFICO DO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. DECISÃO GOVERNAMENTAL QUE NÃO CONTEMPLA O IBGE COM DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS SUFICIENTES PARA PLANEJAMENTO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 2021. LEGITIMIDADE DO PODER JUDICIÁRIO PARA AVALIAR A ALOCAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS NO QUE DIZ RESPEITO A AÇÕES ESTATAIS QUE SERVEM DE ANTEPARO PARA FRUIÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS. DETERMINAÇÃO PARA QUE A UNIÃO ADOTE AS MEDIDAS NECESSÁRIAS À REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO NO EXERCÍCIO FINANCEIRO SEGUINTE AO DA CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA (2022). 1. Reconhecimento de que a inércia da Administração Pública no que toca à organização, ao planejamento e à execução do Censo Demográfico do IBGE produzirá graves consequências para a formulação, atualização e acompanhamento de políticas sociais, além de manter inalteradas – ou desatualizadas – informações que influenciam acentuadamente no rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos

**ACO 3508 TA-REF / DF**

Municípios (FPM). Existência de conflituosidade grave o suficiente para desestabilizar a autossuficiência dos entes subnacionais. Omissão em torno de ação estatal que visa à promoção de objetivos de envergadura constitucional, fornecendo subsídios demográficos para o constante monitoramento de políticas de transferência de renda. Redução da discricionariedade do gestor público em se tratando de políticas públicas das quais dependem, de um lado, a preservação da autossuficiência dos Estados da Federação e, de outro, a efetividade de ações de combate à pobreza. Concessão de medida liminar para determinar a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE no exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022).

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, confirmar parcialmente a medida liminar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), determinando a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE no exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022), observados os parâmetros técnicos preconizados pelo IBGE, devendo a União adotar todas as medidas legais necessárias para viabilizar a pesquisa censitária, inclusive no que se refere à previsão de créditos orçamentários para a realização das despesas públicas, nos termos do voto do Redator para o acórdão.

Brasília, Sessão Virtual de 07 a 14 de maio de 2021.

**Ministro GILMAR MENDES**

Redator para o acórdão

*Documento assinado digitalmente*

17/05/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO EM TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
3.508 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**ACÓRDÃO**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO**  
**MARANHÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE**  
**GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Eis o teor da decisão mediante a qual deferida a tutela de urgência:

**CENSO DEMOGRÁFICO – OMISSÃO –  
CORTE DE VERBAS – CONTROLE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS –  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL – OFENSA –  
POSSIBILIDADE – TUTELA DE  
URGÊNCIA – DEFERIMENTO.**

1. O assessor Eduardo Lasmar Prado Lopes prestou as seguintes informações:

O Estado do Maranhão ajuizou, contra a União e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, visando sanar irregularidades ante omissão em formalizar

**ACO 3508 TA-REF / DF**

atos administrativos e alocar recursos para a realização do censo demográfico no ano de 2021.

Afirma legitimidade e interesse, aludindo à perda de receitas tributárias e à dificuldade, em razão da falta de dados, de formular e executar políticas públicas.

Alega ser o conflito capaz de abalar o pacto federativo, estando em jogo diminuição de transferências de verbas aos entes, desequilíbrio na viabilização de ações governamentais e prejuízo à autonomia.

Narra que, a partir da Lei nº 8.184/1991, o censo passou a ocorrer a cada dez anos, considerada a relevância. Sublinha o reconhecimento internacional das pesquisas. Discorre sobre a necessidade das estatísticas, elaboradas por meio de contagem populacional, identificação de características dos habitantes, modos de vida e condições de moradia, para fins de subsidiar ações em todos os níveis de governo e fomentar investimentos da iniciativa privada. Saliencia inviabilizado o estudo, em virtude da redução de custos, da supressão de perguntas do questionário e da alteração na metodologia de trabalho resultante das sucessivas trocas na Presidência do IBGE. Aludindo a veto do Presidente da República à lei orçamentária aprovada, noticia ausente dotação direcionada à realização do censo nacional no ano em curso. Diz do prejuízo ao combate às desigualdades sociais. Reporta-se a ofício do Ministério Público Federal versando os cortes e risco ao interesse público. Articula com o agravamento da situação de vulnerabilidade das pessoas ante a crise sanitária decorrente do novo coronavírus.

Sustenta contrariados os princípios da legalidade e da eficiência. Alega impactada a atuação do gestor público

**ACO 3508 TA-REF / DF**

e descumprida obrigação prevista no artigo 1º da Lei nº 8.184/1991. Destaca a possibilidade de haver contingenciamento de despesas em descompasso com a Carta da República e a legislação – artigo 9º, § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000. Assinala a instrumentalidade do censo para implementação de direitos fundamentais e enfrentamento da pandemia covid-19. Evoca a proporcionalidade e a razoabilidade, ressaltando que a inércia dos réus, ao resultar no cancelamento do estudo em 2021, revelou desrespeito ao interesse público. Frisa imprópria a justificativa alusiva à falta de capacidade fiscal, levando em conta as renúncias de receitas. Menciona matérias jornalísticas versando coincidência entre o processo de fragilização institucional do IBGE e as concepções pessoais do Chefe do Poder Executivo, em afronta ao Estado de Direito, aos princípios da impessoalidade e republicano. Cita precedente do Supremo, no sentido da viabilidade do controle jurisdicional ante inação do Estado em formular e executar políticas de base constitucional.

Realça inobservados o direito à informação e a proporcionalidade, sob a óptica da proibição da proteção insuficiente, referindo-se à utilidade do censo para concretização de direitos fundamentais.

Sob o ângulo do risco, afirma prejuízo nas áreas econômica e social.

Requer, no campo precário e efêmero, a determinação de adoção de medidas voltadas à realização da pesquisa, a partir dos parâmetros indicados pelo IBGE, observada a própria discricionariedade técnica, inclusive com abertura de créditos em valores suficientes. No mérito, busca a confirmação da providência.

**ACO 3508 TA-REF / DF**

2. O direito à informação é basilar para o Poder Público formular e implementar políticas públicas. Por meio de dados e estudos, governantes podem analisar a realidade do País. A extensão do território e o pluralismo, consideradas as diversidades regionais, impõem medidas específicas.

O censo, realizado historicamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, permite mapear as condições socioeconômicas de cada parte do Brasil. E, então, o Executivo e o Legislativo elaboram, no âmbito do ente federado, políticas públicas visando implementar direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. Como combater desigualdades, instituir programas de transferência de renda, construir escolas e hospitais sem prévio conhecimento das necessidades locais?

A União e o IBGE, ao deixarem de realizar o estudo no corrente ano, em razão de corte de verbas, descumpriram o dever específico de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia de alcance nacional – artigo 21, inciso XV, da Constituição de 1988. Ameaçam, alfim, a própria força normativa da Lei Maior.

Surge imprescindível atuação conjunta dos três Poderes, tirando os compromissos constitucionais do papel. No caso, cabe ao Supremo, presentes o acesso ao Judiciário, a aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e a omissão dos réus, impor a adoção de providências a viabilizarem a pesquisa demográfica.

3. Defiro a liminar, para determinar a adoção de medidas voltadas à realização do censo, observados os parâmetros preconizados pelo IBGE, no âmbito da própria discricionariedade técnica.

4. Citem a União e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

**ACO 3508 TA-REF / DF**

5. Publiquem.

17/05/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO EM TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
3.508 DISTRITO FEDERAL**

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA – CENSO DEMOGRÁFICO – OMISSÃO – CORTE DE VERBAS – POLÍTICAS PÚBLICAS – TUTELA DE URGÊNCIA – REFERENDO. Cumpre deferir, ante omissão do Executivo e corte de verbas, tutela de urgência determinando a adoção de medidas voltadas à realização do censo demográfico, considerada a necessidade de dados estatísticos para a concretização, mediante formulação e execução de políticas públicas, de direitos fundamentais.

Proponho seja a decisão proferida, ante os fundamentos nela contidos, referendada.



17/05/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO EM TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
3.508 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**ACÓRDÃO**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO**  
**MARANHÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE**  
**GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

**VOTO-VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de Ação Cível Originária, com pedido de tutela provisória de urgência, proposta pelo Estado do Maranhão, em face da União e da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em que se apontam supostas *“inconstitucionalidades e ilegalidades decorrentes da não implementação dos atos administrativos e da alocação de recursos destinados à realização do censo demográfico no ano de 2021”*.

O autor alega que o orçamento recentemente sancionado pela Presidência da República não contemplou dotação orçamentária suficiente para realizar o censo nacional previsto para ocorrer no curso de 2021. Pondera que, em razão de cortes efetuados pelo Congresso Nacional e, posteriormente, de vetos apostos pela Presidência da República, os recursos dedicados às pesquisas do IBGE – R\$ 71 milhões – são manifestamente insuficientes para proceder a este importante estudo demográfico.

Destaca a relevância de estatísticas elaboradas por meio de contagem populacional, identificação de características, modos de vida e condições

**ACO 3508 TA-REF / DF**

de moradia dos habitantes de determinada localidade, para o fim de subsidiar ações em todos os níveis de governo e fomentar investimentos da iniciativa privada. Além disso, assevera que a ausência dos dados fornecidos pelo IBGE certamente comprometerá o cálculo dos repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Afirma, em seguida, que a demanda não se esgota em mero conflito patrimonial, uma vez que se encontra em jogo a própria higidez do pacto federativo e a concretização de objetivos fundamentais da Constituição da República. Indica, portanto, a presença de conflito capaz de abalar as bases da Federação, havendo risco de diminuição de transferências de verbas aos entes estaduais e municipais, desequilíbrio na viabilização de ações governamentais e prejuízo à autonomia dos Estados-membros.

Sustenta, por fim, afronta aos princípios da legalidade e da eficiência, bem como ao dever legal previsto no artigo 1º da Lei 8.184/1991. Invoca os postulados da proporcionalidade e razoabilidade, ressaltando que a inércia dos réus, ao frustrar a realização do Censo Demográfico do IBGE, causa graves prejuízos a políticas sociais de envergadura constitucional. Ainda segundo o autor, essa postura implica proteção insuficiente de direitos assegurados pela Constituição Federal, já que o censo fornece dados, estatísticas e informações indispensáveis para a concretização de direitos fundamentais.

O eminente Ministro Marco Aurélio, relator da ação cível originária, acatou os argumentos deduzidos na petição inicial e deferiu a liminar para *“determinar a adoção de medidas voltadas à realização do censo, observados os parâmetros preconizados pelo IBGE, no âmbito da própria discricionariedade técnica”* (eDOC 7).

Entendeu o eminente Ministro Relator que a *União e o IBGE, ao deixarem de realizar o estudo no corrente ano, em razão de corte de verbas, descumpriram o dever específico de organizar e manter os serviços oficiais de estatística e geografia de alcance nacional – artigo 21, inciso XV, da Constituição de 1988.*

Ato contínuo, Sua Excelência submeteu a medida liminar a

**ACO 3508 TA-REF / DF**

referendo do Pleno (eDOC 8), em sessão do Plenário Virtual iniciada em 7 de maio de 2021.

**É o breve relatório.**

Em breves linhas, a matéria posta em discussão diz respeito à legitimidade de decisões governamentais que deixaram de contemplar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE com dotações orçamentárias suficientes para planejamento, organização e realização do Censo Demográfico no ano de 2021. O debate passa, ainda, pela legitimidade do Poder Judiciário para avaliar a alocação de recursos públicos realizada pela instâncias políticas, sobretudo no que diz respeito ao financiamento de ações estatais que servem de anteparo para a fruição de direitos constitucionais.

Após exame detido do feito, encaminho voto no sentido de apresentar **divergência parcial** ao entendimento assentado pelo eminente Ministro Relator, a fim de que se determine que a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE ocorra no **exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência** (2022), observados os parâmetros técnicos preconizados pelo IBGE, devendo a União adotar todas as medidas legais necessárias para viabilizar a pesquisa censitária, inclusive no que se refere à previsão de créditos orçamentários para a realização das despesas públicas.

Antes, porém, de analisar os argumentos deduzidos pelo Estado do Maranhão, cabe avaliar se o caso atrai a competência originária do Supremo Tribunal Federal, na forma do art. 102, inciso I, alínea *f*, da CF/88. Para isso, faz-se necessário identificar a existência de significativa lesão ao pacto federativo, representada por uma controvérsia que acarreta grave risco para as bases do Estado Federal.

**1) Competência**

Inicialmente, a partir de uma perspectiva não exauriente, típica das

ACO 3508 TA-REF / DF

tutelas provisórias de urgência, vislumbro que a controvérsia situa-se entre aquelas que, excepcionalmente, atraem a regra de competência originária prevista no art. 102, inciso I, alínea *f*, da CF/88.

De há muito, o tema concernente aos conflitos federativos entre União e Estados-membros, ou entre vários entes subnacionais, tem ocupado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Entende a Corte, fundamentalmente, que litígios entre entes federativos não se confundem com conflitos federativos, e que somente estes últimos atrairiam a incidência excepcional da regra prevista no art. 102, inciso I, alínea *f*, da Constituição da República.

Destaco, a esse respeito, as prudentes observações feitas pelo Ministro Dias Toffoli no julgamento da ACO 2.101-AgR, DJe 12.2.2016, no sentido de que *“é preciso ressaltar a diferença de conflito entre entes federativos e conflito federativo. Enquanto no primeiro, pelo prisma subjetivo, observa-se a litigância judicial promovida pelos membros da Federação, no segundo, para além da participação desses na lide, a conflituosidade da causa importa em potencial desestabilização do próprio pacto federativo. Há, portanto, distinção de magnitude nas hipóteses aventadas, sendo que o legislador constitucional restringiu a atuação da Corte à última delas, nos moldes fixados no Texto Magno (art. 102, I, f)”*.

No âmbito doutrinário, já tive a oportunidade de discorrer sobre o alcance da regra de competência prevista no art. 102, I, *f*, da Constituição da República, assentando que

*“(...) o Supremo tem produzido o que o Ministro Sepúlveda Pertence classificou como ‘audaciosa redução teleológica na inteligência da alínea f do art. 102, I, da Constituição’. A Corte somente reconhece a sua competência originária se a pendência, por sua natureza ou por seu objeto, recai no grupo daquelas que ‘introduz a instabilidade no equilíbrio federativo ou que ocasiona a ruptura da harmonia que deve prevalecer nas relações entre as entidades integrantes do Estado Federal’, assinalando que ‘causas de conteúdo estritamente patrimonial, fundadas em títulos executivos extrajudiciais, sem qualquer substrato político, não justificam se*

**ACO 3508 TA-REF / DF**

*instaure a competência do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, I, f, da Constituição, ainda que nelas figurem, como sujeitos da relação litigiosa, uma pessoa estatal e um ente dotado de paraestatalidade". (Curso de Direito Constitucional, Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 14ª edição, Saraiva, p. 1606-1607).*

Tais conclusões se justificam em razão do caráter excepcional das competências originárias do Supremo Tribunal Federal, que, essencialmente, implicam afastamento pontual e episódico da competência outorgada pela Constituição da República às instâncias ordinárias do Poder Judiciário. Por certo que esse regime especial de atribuição de competência, embora assentado em justificativas da maior relevância, deve ser interpretado restritivamente, de modo a evitar a concentração, no órgão de cúpula do Poder Judiciário, de todos os conflitos que envolvem entes federativos.

Além de desarrazoada e atentatória à eficiência da Corte, tal exegese não se justificaria para o alcance do propósito do legislador constitucional, qual seja, a criação de uma Corte de caráter nacional, apta a dirimir conflitos políticos que, de tempos em tempos, afligem as unidades da Federação.

Qualquer outra interpretação, além de afetar o delicado equilíbrio do regime constitucional de repartição de competências, atrairia para a jurisdição do Supremo Tribunal Federal um sem-número de ações judiciais que discutem assuntos ordinários, em que não se faz necessária a intervenção desta Corte para garantia do equilíbrio federativo e para a preservação da harmonia que deve orientar as relações entre União e Estados, ou entre vários entes subnacionais, reciprocamente.

A natureza singular da jurisdição da Corte Constitucional foi fielmente descrita pelo eminente Ministro Celso de Mello no acórdão prolatado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.345.

Naquela assentada, Sua Excelência, com a sutileza que lhe é peculiar, retratou de maneira precisa a **dimensão essencialmente política das competências do Supremo Tribunal Federal**, destacando seu papel de

**ACO 3508 TA-REF / DF**

centralidade no desenho do Poder Judiciário nacional. Rememorou, ainda, a necessidade de realizar uma leitura criteriosa das normas que projetam as competências do Supremo Tribunal Federal, evitando exegeses desviantes do desenho esculpido pelo legislador constitucional para as diferentes instâncias do Poder Judiciário.

Eis o que dispõe o acórdão, no que importa:

“(…) A FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E O MONOPÓLIO DA ÚLTIMA PALAVRA, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM MATÉRIA DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. - O exercício da jurisdição constitucional - que tem por objetivo preservar a supremacia da Constituição - **põe em evidência a dimensão essencialmente política em que se projeta a atividade institucional do Supremo Tribunal Federal**, pois, no processo de indagação constitucional, assenta-se a magna **prerrogativa de decidir, em última análise, sobre a própria substância do poder**. No poder de interpretar a Lei Fundamental, reside a prerrogativa extraordinária de (re)formulá-la, eis que a interpretação judicial acha-se compreendida entre os processos informais de mutação constitucional, a significar, portanto, que ‘A Constituição está em elaboração permanente nos Tribunais incumbidos de aplicá-la’. Doutrina. Precedentes. A interpretação constitucional derivada das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal - a quem se atribuiu a função eminente de ‘guarda da Constituição’ (CF, art. 102, ‘caput’) - assume **papel de essencial importância na organização institucional do Estado brasileiro**, a justificar o reconhecimento de que o modelo político-jurídico vigente em nosso País confere, à Suprema Corte, a singular prerrogativa de dispor do monopólio da última palavra em tema de exegese das normas inscritas no texto da Lei Fundamental”. (ADI 3.345, rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 25.8.2005).

Conforme destacado no substancioso voto proferido pelo eminente Ministro Celso de Mello, as normas constitucionais que atribuem

**ACO 3508 TA-REF / DF**

competências originárias ao Supremo Tribunal Federal devem ser interpretadas sob o influxo da natureza eminentemente política da jurisdição constitucional. Incumbe ao intérprete, portanto, atribuir às hipóteses compreendidas no artigo 102 da Constituição da República um significado que seja capaz de **alinhar a Corte com sua vocação constitucional de preservação da unidade política do Estado brasileiro.**

Não se deve pressupor, portanto, que o legislador haja desejado concentrar na Suprema Corte uma variedade de demandas comuns, em que o conflito e os interesses subjacentes não impliquem risco concreto de subversão do pacto federativo ou grave comprometimento da autonomia dos entes políticos.

E não é só. Toda essa construção não visa apenas à defesa de concepções abstratas sobre o papel do Tribunal na ordem constitucional atual, mas surge também como um compromisso de eficiência do órgão de cúpula do Poder Judiciário. A exemplo do que ocorre em diversas democracias maduras, o Supremo Tribunal Federal deve concentrar esforços, fundamentalmente, na resolução de conflitos de natureza constitucional, sobretudo no que concerne à interpretação das normas que compõem a espinha dorsal do Estado Democrático de Direito ou ainda dos conflitos que desestabilizem perigosamente as relações políticas mantidas entre os entes da Federação.

Pois bem. A presente ação cível desafia a inércia da Administração Pública Federal no que toca à organização, ao planejamento e à execução do Censo Demográfico do IBGE, cuja não realização produzirá, indiscutivelmente, graves consequências para a formulação, atualização e acompanhamento de políticas sociais, além de manter inalteradas – ou desatualizadas – informações que influenciam acentuadamente no rateio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), bem assim de outras espécies de transferências intergovernamentais.

Nessa ordem de ideias, não há dúvidas de que a controvérsia dos autos se traduz em conflituosidade grave o suficiente para desestabilizar a autossuficiência dos entes subnacionais. E a existência do conflito

**ACO 3508 TA-REF / DF**

federativo atrai, a um só tempo, a legitimidade ativa *ad causam* do Estado do Maranhão para questionar a decisão do governo federal de não realizar o Censo Demográfico de 2021 e a competência originária do Supremo Tribunal Federal para apreciação da controvérsia.

Esse aspecto é crucial para a compreensão da excepcionalidade e gravidade da situação. Merece, então, o devido destaque. Não se cuida, aqui, de mero prejuízo patrimonial causado a um ou a outro Estado da Federação em decorrência de ato específico praticado pela Administração Pública Federal. Trata-se, na verdade, de decisão governamental que, esvaziando o orçamento dedicado às pesquisas censitárias do IBGE, resulta na defasagem de informações e estatísticas essenciais para a promoção do equilíbrio socioeconômico dos entes da Federação.

Essa consequência é ainda mais nociva no que diz respeito aos Estados mais carentes, que, por razões históricas e sociais, dependem da partilha do produto dos impostos federais para manutenção de sua autonomia política e financeira. Explico: a distribuição de receitas mediante fundos de participação faz-se em duas etapas. Os percentuais aludidos na Constituição Federal indicam o quanto da receita arrecadada pela União deve ser redistribuída aos Estados e Municípios. Não há, contudo, no texto constitucional, detalhamento a respeito do valor que será recebido por cada Estado ou Município individualmente.

Coube, assim, à lei complementar definir os critérios de rateio do produto da arrecadação federal, consoante previsão do art. 161, II, da Constituição Federal.

Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), os critérios são determinados pelo Código Tributário Nacional e pela Lei Complementar 91, de 22 de dezembro de 1997, com as modificações decorrentes da legislação superveniente, que partem de fatores relacionados ao **número de habitantes** e do **inverso da renda *per capita*, conforme estimativas do IBGE.**

A esse respeito, destaco que, recentemente, a Lei Complementar 165/2019 determinou o congelamento dos coeficientes individuais de distribuição previstos na Lei Complementar 91/97, até a realização do



**ACO 3508 TA-REF / DF**

recenseamento pelo IBGE. Transcrevo a redação do dispositivo, pela pertinência com o caso em exame:

Art. 1º O art. 2º da Lei Complementar nº 91, de 22 de dezembro de 1997, passa a vigor acrescido do seguinte §3º:

“Art. 2º (...)

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

Na justificação do PLP nº 549/2018, que deu origem à Lei Complementar 165/2019, o Deputador Arthur Lira, invocando estudo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), **explicitou que as mais recentes estimativas populacionais se baseiam em dados demográficos defasados, já que o último Censo Demográfico foi realizado em 2010.**

Dessa forma, para evitar prejuízos a parcela dos Municípios brasileiros, o Congresso Nacional congelou os coeficientes individuais de participação utilizados no exercício de 2018, até que os dados demográficos fossem atualizados com base em nova pesquisa censitária. O mecanismo previsto na lei partia da premissa de que o recenseamento previsto para 2020 levantaria dados atualizados sobre o número de habitantes e inverso da renda *per capita* de cada municipalidade, resultando, então, em um cálculo mais preciso e justo das cotas-partes do FPM.

Como se vê, não é de hoje que a defasagem de dados demográficos tem causado prejuízos às finanças municipais. Muito pelo contrário. Há muito o Congresso Nacional identificou os reflexos nocivos decorrentes da utilização de informações desatualizadas no cálculo dos coeficientes de partilha do FPM, tendo editado a Lei Complementar nº 165/2019 na expectativa de que o problema seria resolvido no exercício de 2020, a partir da coletas de novos dados pelo IBGE.

**ACO 3508 TA-REF / DF**

Dáí por que se conclui que os sucessivos adiamentos da realização do Censo Demográfico acabam por inibir a produção de informações demográficas essenciais, comprometendo a justa distribuição dos recursos do FPM.

Por sua vez, os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) foram regulamentados pela Lei Complementar 143, de 18 de julho de 2013, que alterou a redação do art. 2º da Lei Complementar 62/1989. A nova lei manteve os coeficientes individuais de participação previstos no Anexo Único da Lei Complementar 62/1989 até 31 de dezembro de 2015. Para o período subsequente, **vinculou a distribuição de parcela significativa dos recursos do FPE a dados censitários publicados pelo IBGE (art. 2º, §3º),** notadamente a coeficientes individuais obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso de renda domiciliar per capita (art. 2º, III).

Transcrevo trechos relevantes da Lei Complementar 62/1989, com a redação dada pela legislação superveniente:

“Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), observado o disposto no art. 4º, serão entregues da seguinte forma:

I - os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE a serem aplicados até 31 de dezembro de 2015 são os constantes do Anexo Único desta Lei Complementar;

II - a partir de 1º de janeiro de 2016, cada entidade beneficiária receberá valor igual ao que foi distribuído no correspondente decêndio do exercício de 2015, corrigido pela variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro que vier a substituí-lo e pelo percentual equivalente a 75% (setenta e cinco por cento) da variação real do Produto Interno Bruto nacional do ano anterior ao ano considerado para base de cálculo;

III - também a partir de 1º de janeiro de 2016, a parcela que superar o montante especificado no inciso II **será distribuída**

**ACO 3508 TA-REF / DF**

**proporcionalmente a coeficientes individuais de participação obtidos a partir da combinação de fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, assim definidos:**

a) o fator representativo da população corresponderá à participação relativa da população da entidade beneficiária na população do País, observados os limites superior e inferior de, respectivamente, 0,07 (sete centésimos) e 0,012 (doze milésimos), que incidirão uma única vez nos cálculos requeridos;

b) o fator representativo do inverso da renda domiciliar per capita corresponderá à participação relativa do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária na soma dos inversos da renda domiciliar per capita de todas as entidades.

§ 1º Em relação à parcela de que trata o inciso III do caput, serão observados os seguintes procedimentos:

I - a soma dos fatores representativos da população e a dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar per capita deverão ser ambas iguais a 0,5 (cinco décimos), ajustando-se proporcionalmente, para esse efeito, os fatores das entidades beneficiárias;

II - o coeficiente individual de participação será a soma dos fatores representativos da população e do inverso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária, observados os ajustes previstos nos incisos III e IV deste parágrafo;

III - os coeficientes individuais de participação das entidades beneficiárias cujas rendas domiciliares per capita excederem valor de referência correspondente a 72% (setenta e dois por cento) da renda domiciliar per capita nacional serão reduzidos proporcionalmente à razão entre o excesso da renda domiciliar per capita da entidade beneficiária e o valor de referência, observado que nenhuma entidade beneficiária poderá ter coeficiente individual de participação inferior a 0,005 (cinco milésimos);

IV - em virtude da aplicação do disposto no inciso III deste

**ACO 3508 TA-REF / DF**

parágrafo, os coeficientes individuais de participação de todas as entidades beneficiárias deverão ser ajustados proporcionalmente, de modo que resultem em soma igual a 1 (um).

§ 2º Caso a soma dos valores a serem distribuídos, nos termos do inciso II do caput, seja igual ou superior ao montante a ser distribuído, a partilha dos recursos será feita exclusivamente de acordo com o referido inciso, ajustando-se proporcionalmente os valores.

**§ 3º Para efeito do disposto neste artigo, serão considerados os valores censitários ou as estimativas mais recentes da população e da renda domiciliar per capita publicados pela entidade federal competente”.**

A forte dependência dos mecanismos constitucionais de partilha de receitas tributárias em relação a informações demográficas e estatísticas do IBGE não se resume ao FPE e FPM. Ao contrário, há outras espécies de transferências intergovernamentais cujo bom funcionamento depende de dados censitários levantados pelos órgãos oficiais de estatística do governo federal.

Registro, a título exemplificativo, a contribuição social do salário-educação, atualmente disciplinada pelo conjunto normativo composto pelo art. 15, §1º, da Lei 9.424/96 e art. 2º da Lei 9.766/98, ambos com redação dada pela Lei 10.832/03 e pelo art. 212, §6º, da Constituição Federal.

Embora haja certa controvérsia acerca da constitucionalidade dos critérios utilizados pelo FNDE para partilha dos recursos do salário-educação – tema que ainda receberá a devida atenção do Tribunal Pleno, no julgamento da ADPF 188 –, é certo que, atualmente, o art. 212, §6º, da Constituição Federal dispôs que as *“cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino”*.

Da leitura do novo dispositivo, percebe-se, mais uma vez, acentuada dependência em relação a dados populacionais produzidos pelos órgãos

**ACO 3508 TA-REF / DF**

oficiais de estatística do governo federal, sem os quais surgirão dificuldades intransponíveis para atualização dos coeficientes individuais que determinam o real volume da participação dos entes menores na receita tributária da União.

Dessa forma, tenho para mim que, a partir do momento em que a legislação federal vinculou instrumentos de partilha de receitas ao resultado de levantamentos demográficos produzidos por órgãos oficiais de estatística, a não realização de pesquisas censitárias oferece riscos para as bases do federalismo cooperativo brasileiro, comprometendo a autossuficiência dos Estados e Municípios mais carentes e a promoção da Justiça Fiscal.

A controvérsia deduzida em juízo apresenta, portanto, fator de potencial desestabilização do pacto federativo, de maneira a atrair: a) a competência originária do Supremo Tribunal Federal a que alude o art. 102, I, f, da Constituição da República; e b) a legitimidade de cada uma das unidades federativas afetadas para desafiar a higidez da decisão política tomada pela União.

***2) Dever legal de realização do Censo Demográfico do IBGE. Previsão expressa do art. 1º da Lei 8.184, de 10 de maio de 1991.***

A relevância dos dados censitários levantados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE constitui ponto incontroverso nos autos. Nem mesmo a União, no agravo interposto nos autos (eDOC 21), olvida da essencialidade do Censo Demográfico para a conformação e monitoramento de políticas sociais e, no que mais importa, para a necessária atualização dos coeficientes de rateio dos impostos federais, por meio do FPE e FPM e do produto de arrecadação do salário-educação.

A Advocacia-Geral da União alega, porém, que a não realização do Censo Demográfico decorre de desequilíbrios fiscais causados pela pandemia do SarsCoV-2. Pondera, ainda, que os cortes promovidos pelos Poderes Executivo e Legislativo no orçamento de 2021 constituem

**ACO 3508 TA-REF / DF**

mecanismos legítimos de seleção dos interesses da comunidade que, diante da notória escassez de verbas públicas, serão efetivamente promovidos pelo governo federal.

Cabe analisar, então, se é legítima uma escolha política que, esvaziando as dotações orçamentárias vocacionadas às pesquisas censitárias do IBGE, inibe a produção de dados demográficos essenciais ao acompanhamento dos resultados das políticas sociais do Estado brasileiro, bem assim ao cálculo dos coeficientes de partilha de receitas tributárias.

De início, reconheço serem notórios os esforços dos representantes eleitos e as dificuldades orçamentárias e materiais por eles enfrentadas, para dirimir a crise sanitária que afeta o país. Essa conjuntura impõe cuidados redobrados do Poder Judiciário no que toca ao escrutínio de políticas públicas, já que o remanejamento abrupto e não planejado de dotações orçamentárias pode acidentalmente conduzir à desconstrução e ao esvaziamento de outras políticas sociais de igual importância, a exemplo daquelas que, há muito, beneficiam diretamente as camadas menos afortunadas da população (Benefício de Prestação Continuada, Programa Bolsa Família e auxílio emergencial).

Mas isso não pode ser confundido com uma postura meramente contemplativa em face de lesões concretas a direitos reconhecidos no texto constitucional. Tampouco pode conduzir à tergiversação quanto às relevantes missões que a ordem jurídica confiou ao Tribunal, especialmente no que diz respeito à garantia do equilíbrio federativo e à preservação da harmonia que deve orientar as relações entre União e os Estados da Federação.

Nessa ordem de ideias, a partir de uma perspectiva não exauriente, típica das tutelas provisórias de urgência, parece-me que o Estado do Maranhão conseguiu demonstrar que a realização do Censo Demográfico do IBGE não se resume a uma atividade trivial, de interesse meramente teórico ou estatístico, a cargo do governo federal. Os argumentos deduzidos pelo autor são capazes de comprovar que o adiamento *sine die* do recenseamento repercute negativamente na autonomia financeira dos

**ACO 3508 TA-REF / DF**

Estados e Municípios brasileiros, inibindo a produção de dados demográficos dos quais depende o cálculo dos coeficientes de partilha do FPE, do FPM e do salário-educação.

A esse respeito, surpreende a informação, extraída do *site* oficial do IBGE, de que, “em 2019, do montante total de R\$ 396 bilhões que foram transferidos pela União a estados e municípios, **cerca de R\$ 251 bilhões (65% do total) foram transferências que consideraram dados da população**” (<https://censos.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30350-ibge-sai-em-defesa-do-orcamento-do-censo-2021>).

Além disso, é certo que o recenseamento promove objetivos de envergadura constitucional, fornecendo subsídios demográficos para o constante monitoramento de políticas de transferência de renda que compõem a agenda social do governo federal, com vistas ao seu contínuo aprimoramento, bem assim para o desenvolvimento de novos programas de apoio para as camadas mais pobres da população brasileira.

A propósito do tema, não é necessário grande esforço argumentativo para demonstrar a imprescindibilidade de programas assistenciais em uma economia pujante, porém extremamente desigual, como a do Brasil.

De acordo com balanço divulgado pelo IBGE, o país alcançou, em 2020, a indelével marca de aproximadamente 9 milhões de pessoas vivendo em situação de extrema pobreza (renda *per capita* inferior a R\$ 89,00, segundo critério de elegibilidade do Programa Bolsa Família). Paralelamente, estudos recentes do IBGE apontam para contingente populacional de 16 milhões de cidadãos brasileiros em condição de pobreza (renda *per capita* inferior a R\$ 178,00).

Programas sociais de transferência de renda servem, fundamentalmente, para reduzir o fosso de desigualdade que subtrai a dignidade de milhões de famílias brasileiras, inibindo a capacidade de engajamento político e o desfrute dos mais relevantes direitos e liberdades constitucionais.

No Brasil, o Censo Demográfico vem sendo realizado com periodicidade decenal, desde 1940, tendo ocorrido apenas um adiamento em 1990, quando sua operação ocorreu no ano seguinte. Desde então, as

**ACO 3508 TA-REF / DF**

**informações censitárias têm sido utilizadas para tirar milhões de brasileiros da invisibilidade**, permitindo que o Estado calcule indicadores importantes como taxas de fecundidade, mortalidade e expectativa de vida. Além disso, a abrangência universal dos levantamentos censitários promovidos pelo IBGE franqueia ao país informações relacionadas ao perfil e à composição da população, a exemplo da distribuição por sexo, idade, escolaridade e raça, fornecendo também sinais indicativos da distribuição do povo pelo território nacional.

Daí por que afirmo que, por fornecer informações reais, detalhadas e atuais sobre a população, o Censo Demográfico constitui ferramenta essencial para delineamento de políticas sociais eficazes, permitindo que as instâncias políticas definam as prioridades e engendrem soluções necessárias para que o país possa superar os círculos viciosos de transmissão intergeracional da pobreza.

Resumidamente: a ausência dessas informações implicará grandes obstáculos para a promoção dos direitos que compõem a espinha dorsal do Estado Social brasileiro, frustrando, outrossim, os objetivos constitucionais de desenvolvimento socioeconômico e de redução das desigualdades sociais.

Não por outra razão, o próprio Poder Legislativo, ao editar a Lei 8.184/91, reconheceu a essencialidade do Censo Demográfico para a formulação e acompanhamento de políticas públicas, assim como para o planejamento de investimentos privados e, por conseguinte, para o desenvolvimento da economia nacional. É o que se extrai do artigo 1º do mencionado diploma normativo, que dispõe que *“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”*.

Como se vê, embora o legislador tenha conferido certo grau de discricionariedade ao gestor público para definição da periodicidade das pesquisas censitárias, há um limite temporal que deve ser sempre



**ACO 3508 TA-REF / DF**

observado, sob pena de afronta a comandos expressos da Lei 8.184/91. Essencialmente, diante da clareza da lei, **o lapso temporal que separa um Censo Demográfico de outro não pode ser superior a dez anos.**

Dada a eloquência do dispositivo legal e considerando que a última pesquisa do IBGE ocorreu em 2010, há mais de dez anos, não há dúvidas de que o simples atraso do Poder Público em relação ao oferecimento dos recursos financeiros necessários ao planejamento, organização e execução do Censo Demográfico de 2021 já seria, por si mesmo, postura altamente censurável.

Mas, no presente caso, **as falhas estatais não se resumem a uma conduta meramente omissiva.** A Corte se depara, fundamentalmente, com manifestações explícitas da Advocacia-Geral da União no sentido de que cabe aos governantes eleitos, e a ninguém mais, a opção política pela execução do Censo Demográfico do IBGE.

Defende a União que as decisões quanto à alocação de recursos públicos devem ser respeitadas pelo Poder Judiciário, mesmo nesta hipótese, em que o corte de despesas acarreta manifesto descumprimento de determinações legais, no caso, a periodicidade decenal dos recenseamentos (art. 1º da Lei 8.184/97). E o que é mais grave, extrai-se das teses de defesa certa indiferença em relação aos reflexos nocivos que o sobrestamento do Censo poderá causar aos mecanismos constitucionais de partilha de receitas tributárias (FPE, FPM e salário-educação) e ao aprimoramento das políticas públicas que compõem a agenda social do Estado brasileiro.

Peço vênia, Senhores Ministros, para não comungar de semelhante linha de pensamento, em respeito à concepção que adoto acerca do Estado Democrático de Direito e dos limites que, a meu ver, decorrem do texto constitucional para a ação dos órgãos estatais.

Tenho para mim que, em se tratando de ação estatal da qual depende, de um lado, a **preservação da autossuficiência dos Estados da Federação e, de outro, a efetividade de políticas públicas de combate à pobreza,** ocorre drástica redução da esfera de discricionariedade do gestor público. Isso fica ainda mais evidente, no caso concreto, diante da

**ACO 3508 TA-REF / DF**

**existência de lei federal, em pleno vigor, impondo a realização do Censo Demográfico a cada dez anos (art. 1º da Lei 8.184/97) no mínimo.**

A propósito do tema, rememoro que, recentemente, esta Corte se deparou com situação similar no julgamento do Mandado de Injunção 7.300, em que se apontava suposta omissão da Presidência da República quanto à implementação do Programa Renda Básica de Cidadania, previsto na Lei 10.835/2004. Naquele *writ*, tal como ocorre aqui, a Administração Pública Federal sustentava a impossibilidade de cumprimento dos deveres impostos pelo Congresso Nacional, ao fundamento da escassez de recursos orçamentários.

Na ocasião, a Corte destacou que diplomas normativos que possibilitam a satisfação de direitos constitucionais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), **expressando também um postulado de proteção** (*Schutzgebote*). Haveria, assim, para utilizar a expressão de *Canaris*, não apenas a proibição do excesso (*Übermassverbote*), mas também a **proibição de proteção insuficiente** (*Untermassverbote*). Por isso, a execução de leis dotadas de substrato constitucional não pode ser deixada ao livre alvedrio do gestor público, sob pena de comprometimento, por via transversa, de opções políticas sedimentadas na própria Constituição da República.

Reconheceu, também, que, no exercício da jurisdição constitucional, cabe ao Tribunal atuar na defesa dos direitos constitucionais negligenciados pelo Estado, notadamente nas hipóteses em que se constata descumprimento inercial de políticas públicas instituídas pelo Poder Legislativo.

Por fim, reconhecendo a excepcionalidade de atuações mais incisivas do Tribunal, reservadas para os casos de manifesta inoperância do poder público, a Corte adotou uma solução conciliadora, capaz de, a um só tempo, realizar a vocação constitucional da lei negligenciada, sem descurar do espaço de discricionariedade próprio das instâncias políticas. **Determinou, então, que o Poder Executivo implementasse, no exercício financeiro subsequente, a política pública que, até então, permanecera inibida por inação estatal.**

**ACO 3508 TA-REF / DF**

Entendo que, como os casos apresentam acentuada similitude, os parâmetros utilizados no julgamento do MI 7.300 oferecem solução adequada para a matéria ora em julgamento. De fato, aqui também se cuida de decisão política do Estado que, a pretexto da escassez de verbas públicas, **descumpra deveres instituídos em lei federal**, no caso, a periodicidade decenal do Censo Demográfico do IBGE (art. 1º da Lei 8.184/97).

Além disso, identifica-se que **a negligência estatal põe em xeque a preservação de relevantes postulados constitucionais**. A não realização do recenseamento pelo IBGE inibe o levantamento de indicadores necessários para: a) atualização dos coeficientes de partilha do FPE, FPM e salário-educação, mecanismos necessários para garantia da autonomia política e financeira dos entes subnacionais menos favorecidos economicamente; e b) acompanhamento dos resultados das políticas sociais dos governos federal, estadual e municipal, de maneira a permitir o contínuo aprimoramento do sistema de proteção social brasileiro.

Dessa forma, sem embargo das dificuldades identificadas na demanda, entendo que a jurisprudência recente do Supremo Tribunal Federal fornece valoroso mecanismo para, nos casos em que as instâncias políticas dispuserem de ampla margem de discricionariedade, o Tribunal atuar na defesa de direitos negligenciados pelo Estado, sem, contudo, invadir o domínio dos representantes democraticamente eleitos ou assumir compromisso com a conformação das políticas públicas.

**3) Alcance da tutela de urgência**

Diante do grave risco de lesão às finanças dos Estados e dos Municípios, é o caso de **referendar a tutela de urgência concedida pelo eminente Ministro Relator**, determinando a adoção de medidas voltadas à realização do Censo Demográfico do IBGE.

Peço vênua, contudo, para acrescentar **ressalvas de natureza temporal** em relação ao alcance da decisão liminar, em linha com as cautelas adotadas no julgamento do Mandado de Injunção 7.300, no qual

**ACO 3508 TA-REF / DF**

se fixou prazo razoável – exercício financeiro subsequente – para atendimento das obrigações impostas pelo Tribunal.

A concessão de prazo razoável se justifica, ainda, em razão das preocupações externadas pela Coordenadora Operacional de Censos do IBGE (eDOC 29), em nota técnica acostada aos autos após a concessão da medida liminar pelo eminente Ministro Relator.

Transcrevo o teor do referido documento, em razão da relevância dos aspectos técnicos e operacionais nele elencados:

“Caso o STF decida pela recomposição do orçamento solicitado pelo IBGE, a viabilidade da execução da operação ainda em 2021 terá obrigatoriamente que ser avaliada à luz de aspectos técnicos e operacionais que são fundamentais para assegurar a execução de todas as etapas preparatórias que precedem o início dos trabalhos de campo e também aquelas que envolvem a coleta de dados propriamente dita, vez que **os atrasos no Cronograma Geral de Atividades já não permitem mais que o início da coleta de dados ocorra em 1º de agosto, conforme estava previsto no projeto original.**

Os principais aspectos a serem avaliados são:

- análise das implicações nas questões técnicas como a mudança na data de referência (a original era 31/07 para 01/08) e no período da coleta (original era agosto a outubro, com revisão e fechamento em novembro), entre outras.

- revisão do Cronograma Geral de Atividades considerando:

1. a retomada dos processos seletivos para **recrutamento de mais de 200 mil temporários que atuarão na coleta de dados (supervisores e recenseadores)**, distribuídos em todos os municípios. Essa revisão envolve a empresa operadora dos processos seletivos (Cebraspe);

2. realização do Teste de Homologação de Equipamentos e Sistemas para identificação de ajustes ainda necessários;

**ACO 3508 TA-REF / DF**

3. reprogramação da cadeia de capacitação das cinco etapas de treinamento do pessoal da Casa e dos contratados. Os cursos na modalidade a distância exigem maior prazo de execução;

4. retomada de diversos processos de aquisição de bens e serviços, inclusive de empresa de publicidade, que foram suspensos quando o orçamento foi cortado;

5. retomada das ações para instalação dos Postos de Coleta (unidades de trabalho das equipes de campo em todos os municípios). Esta atividade depende das condições da pandemia, vez que é essencialmente presencial;

6. retomada das atividades de recebimento e preparo dos equipamentos de coleta nas 27 Unidades Estaduais;

7. datas de início e fim da coleta de dados, revisões e fechamento.

- revisão dos custos da operação tomando em conta que a **coleta de dados em domicílios nos meses de dezembro e janeiro é de difícil realização em tempos normais devido à intensificação das viagens das famílias nesse período**. Após dois anos de represamento de viagens em razão da pandemia, é de se esperar que as viagens sejam ainda mais numerosas, o que resultará em alto índice de domicílios fechados (ocupados sem entrevista), os quais terão de ser revisitados para realização das entrevistas, acarretando, assim, a extensão do período da coleta para além dos três meses planejados, o que exigirá a prorrogação dos contratos dos supervisores que têm um custo mensal de R\$ 74 milhões, além das despesas com deslocamentos de pessoal e outros itens correlatos.

- implicações da coleta de dados em dezembro e janeiro quando serão grandes as chances de desistência dos recenseadores para gozo de férias - a maioria é estudante, na faixa etária de 18 a 25 anos.

- possíveis dificuldades nos pagamentos do mês de dezembro após o fechamento do exercício orçamentário, vez

**ACO 3508 TA-REF / DF**

que os pagamentos da produção dos recenseadores devem ser feitos de imediato, sob pena de desistência, além das inúmeras outras despesas que não podem deixar de ser pagas para não prejudicar os trabalhos de campo (coleta e supervisão) no último mês da coleta e no período de revisão e encerramento dos trabalhos em cada município.

- a necessidade de haver disponibilidade orçamentária e financeira de grande monta para as despesas da finalização da coleta, revisões, supervisão, coleta da pesquisa pós-enumeração nos meses de janeiro a março.

- **Além dos aspectos acima registrados, há que ser considerada também a evolução da pandemia, vez que a permanência em níveis altos nos meses de junho e julho impedirá a realização da aplicação das provas dos processos seletivos, como já ocorreu no mês de abril, e também a necessidade de imunização das equipes de campo com pelo menos dois a três meses e meio de antecedência da data de início da coleta, dependendo da vacina.”**

Firme nesses motivos, sugere a Coordenadora Operacional de Censos do IBGE a realização do Censo Demográfico no ano de 2022, no período de agosto a outubro, seguindo a programação e os critérios técnicos usualmente utilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Evidentemente, por se tratar de ponderações emanadas do órgão oficial de estatística do governo federal, a quem compete a delicada missão de planejamento, coordenação e execução da coleta de dados demográficos em um país complexo, de dimensões continentais, existem sólidas razões para acolher as sugestões aventadas na manifestação do IBGE.

Não bastasse isso, a concessão de prazo razoável se alinha com a necessidade de preservar o espaço de deliberação próprio das instâncias políticas, assegurando outra oportunidade para que o Poder Executivo, em articulação direta com o Congresso Nacional, assegure créditos orçamentários suficientes para a realização do Censo Demográfico do

**ACO 3508 TA-REF / DF**

IBGE.

Cuida-se de solução que, além de evitar as dificuldades inerentes ao recrutamento de mais de 200 mil agentes censitários e ao treinamento dos supervisores e recenseadores durante um período de agravamento da pandemia causada pelo SarsCoV-2, é capaz de trilhar caminho que preserva as bases da democracia representativa, especialmente a liberdade de atuação das instâncias políticas.

**4) Voto**

Ante o exposto, voto no sentido de **confirmar parcialmente** a medida liminar deferida pelo eminente Ministro Relator, determinando a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE **no exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022)**, observados os parâmetros técnicos preconizados pelo IBGE, devendo a União adotar todas as medidas legais necessárias para viabilizar a pesquisa censitária, inclusive no que se refere à previsão de créditos orçamentários para a realização das despesas públicas.

17/05/2021

PLENÁRIO

**REFERENDO EM TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA  
3.508 DISTRITO FEDERAL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**REDATOR DO** : **MIN. GILMAR MENDES**  
**ACÓRDÃO**  
**AUTOR(A/S)(ES)** : **ESTADO DO MARANHÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO**  
**MARANHÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **UNIÃO**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**  
**RÉU(É)(S)** : **FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE**  
**GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**  
**PROC.(A/S)(ES)** : **PROCURADOR-GERAL FEDERAL**

**VOTO VOGAL**

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES:** Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo Estado do Maranhão contra a União.

Alega o autor, em síntese, omissão da União na formalização de atos administrativos e alocação de recursos para realização do censo demográfico no ano de 2021.

Requer, pois, *“a determinação de adoção de medidas voltadas à realização da pesquisa, a partir dos parâmetros indicados pelo IBGE, observada a própria discricionariedade técnica, inclusive com abertura de créditos em valores suficientes. No mérito, busca a confirmação da providência”*.

No mais, adoto o relatório lançado pelo eminente Relator, Ministro Marco Aurélio.

Com a devida vênia, divirjo do eminente Relator.



**ACO 3508 TA-REF / DF**

Não ignoro que a realização dos censos seja medida importante. Tem por objetivo adequado mapeamento da população brasileira em seus mais diversos aspectos.

Com efeito, a Lei nº 8.184/1991 dispõe o seguinte:

*“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.*

*Art. 2º - A Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE realizará, tendo como referência, o ano de 1991, os seguintes censos:*

*a) Censo Demográfico (população e domicílios);*

*b) Censo Econômico (agropecuário, industrial, comercial e de serviços).*

*Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 4º - Revoga-se a Lei nº 4.789, de 14 de outubro de 1965 e demais disposições em contrário.*

*Brasília, 10 de maio de 1991; 170º da Independência e 103º da República.”*

Feita tal ponderação, vivemos em um contexto absolutamente excepcional em face da pandemia causada pela covid-19. Tanto assim que o censo, outrora previsto para 2020, não foi realizado exatamente em virtude da pandemia.

Ao interpretar a Constituição Federal, **em razão justamente do grave contexto gerado pela pandemia de covid-19**, esta Suprema Corte reconheceu constitucionais diversas medidas restritivas adotadas pelos governos estaduais (e suplementar dos municipais) (ADI 6.341-MC-Ref/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para o acórdão Ministro Edson Fachin, j. 15/4/2020).

**ACO 3508 TA-REF / DF**

Ainda na ADI 6.362/DF, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, a Corte definiu que a Constituição Federal outorgou aos Estados e Municípios competência para adoção de diversas medidas restritivas no combate à pandemia, *“dentre as quais se inclui a requisição administrativa de bens e serviços constante do art. 3º, VII, da Lei 13.979/2020”*.

Desse modo, ratificou a possibilidade de que entes regionais e locais possuem o poder de adotar as medidas necessárias para o enfrentamento da emergência sanitária. Aliás, o item IX da respectiva ementa do precedente é claro:

*“IX – Ao Judiciário, contudo, é vedado substituir-se ao Executivo ou ao Legislativo na definição de políticas públicas, especialmente aquelas que encontrem previsão em lei, considerado o princípio da separação dos poderes.”* (grifei)

Posteriormente, na sessão plenária de 8/4/2021, cuja ata foi aprovada em 14/4/2021, esta Suprema Corte, por maioria de votos, novamente referendou tal posicionamento, fixado na ADI 6.341-MC-Ref/DF, reconhecendo que são válidos e constitucionais os atos de governadores e prefeitos que permitiram a abertura ou determinaram o fechamento de igrejas, templos e demais estabelecimentos religiosos durante a pandemia de covid-19. Assim, julgou o pedido improcedente na ADPF 811/SP (Relator Ministro Gilmar Mendes, j. 8/4/2021).

Portanto, esta Suprema Corte reconheceu, conforme diversos precedentes mencionados (ADI 6.341-MC-Ref/DF, Relator Ministro Marco Aurélio, Redator para o acórdão Ministro Edson Fachin; ADPF 672-MC-Ref/DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes; ADI 6.362/DF, Relator Ministro Ricardo Lewandowski; e ADPF 811/SP, Relator Ministro Gilmar Mendes), a competência dos Estados e dos Municípios para adotarem diversas medidas restritivas no combate à pandemia de covid-19.

ACO 3508 TA-REF / DF

**Assim, com a devida vênia, tal pandemia constitui fato excepcional, apto a justificar que o censo seja realizado em momento oportuno, preferencialmente apenas após a integral vacinação da população brasileira e imunização; vacinação que está, aliás, a ser realizada.**

**Com efeito, mais não fosse, para que o censo ocorra, há que se ter a realização prévia de certames para contratação de profissionais aptos a realizar o censo.**

**Também por isso, divirjo também da solução proposta pelo eminente Ministro Gilmar Mendes de concessão parcial para realização do censo em 2022, pois não há, nos autos, quaisquer indícios de que haverá recusa do Poder Executivo e do Poder Legislativo para realização do ato em 2022 caso a situação da pandemia de covid-19 já esteja devidamente controlada.**

**Na espécie, não há pretensão autoral que permita tal entendimento. De outro lado, igualmente não há comprovada pretensão resistida acerca de que o censo não ocorra em 2022.**

**Caso surja eventual omissão ou recusa indevida, esta Corte poderá apreciar novo pedido liminar. Daí por que se afasta a necessidade de que se profira decisão condicionada a evento futuro e incerto.**

**Ainda, na medida em que os gastos envolvidos com o censo atingem a cifra aproximada de R\$ 2 bilhões, as decisões quanto à alocação de tais vultosas verbas nas políticas públicas no enfrentamento à pandemia de covid-19 pertencem, em princípio, à seara própria do Executivo, mormente após a promulgação, pelo Legislativo, da Lei nº 14.144, de 22/4/2021 (Lei Orçamentária Anual), em harmonia ao art. 165, III, CF/88. Ou seja, na hipótese, as escolhas realizadas pelo Parlamento e pelo**

**ACO 3508 TA-REF / DF**

Executivo são razoáveis, de forma a não se configurarem em caso que leve à intervenção direta do Judiciário.

Com a devida vênia ao eminente Relator, o mapeamento sugerido já está a ser realizado pelo Ministério da Saúde, que fornece informações atualizadas constantemente sobre os números da pandemia, com dados alimentados por todos os entes federados junto ao SUS, traçando, a partir daí, a atuação por meio do Plano Nacional de Imunização (PNI).

E, sem prejuízo de todas essas medidas, como apontado pelo Desembargador aposentado José Renato Nalini em artigo publicado, em 28/3/2021, no jornal “O Estado de S. Paulo”:

*“(...) A Lei 8184/1991, prevê a realização do censo a cada dez anos. O orçamento previa dois bilhões de reais para essa realização que é ainda artesanal. Contratação de milhares de recenseadores ad-hoc, encarregados de fazer visitas e preencher questionários.*

*Não há dúvida de que é importante obter dados reais e atualizados para o planejamento estatal e para que a iniciativa privada tenha noção do quadro verdadeiro de uma República nem sempre atenta a seus dados.*

***Todavia, no momento escabroso em que milhões de brasileiros passam fome, com a pandemia a escancarar a legião de invisíveis, os informais de que ninguém cuida, os desempregados, os desvalidos, pensar num censo convencional é uma sofisticação que pode aguardar melhores dias.***

*Momento propício para se valer de uma estrutura funcional, confiável e nem sempre devidamente aproveitada pelo Brasil. Os milhares de delegatários da mais democrática dentre as funções extrajudiciais: os Registradores Civis das Pessoas Naturais.*

.....  
*Os registradores dominam o universo das informações que interessam para adequado conhecimento do Brasil. Talvez não possam se desincumbir da plenitude de dados necessários para a elaboração de um censo sofisticado. Mas o básico, sim. Eles já detêm.*

**ACO 3508 TA-REF / DF**

*Num momento de pandemia, é suficiente saber quem nasceu, quem se casou e quem morreu. Isso está disponível. Já foi realizado pelos registradores. Nenhuma delegação extrajudicial atinge todos os espaços em que existe um grupo de humanos em convívio, como o Registro Civil das Pessoas Naturais.” (disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/censo-2021-porque-nao-o-registro-civil/>)*

Tal medida, portanto, não revela urgência suficiente a demandar imediata adoção de medidas pelo Governo. Com efeito, o risco de dano inverso prevalece, mormente em contexto pandêmico que recomenda seja o censo realizado em momento oportuno. Por fim, há diversos meios adequados de mapeamento necessário para o combate à pandemia (que não a realização dos censos, censos que, em si, já aumentarão o risco de contaminação pelo vírus SARS-CoV-2), e que, assim, afastam a urgência necessária para concessão da liminar.

Ante o exposto, com a devida vênia, dirijo do Relator, para negar o pedido liminar.

**É como voto.**

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**REFERENDO EM TUTELA ANTECIPADA NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.508**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO**

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. GILMAR MENDES

AUTOR(A/S) (ES) : ESTADO DO MARANHÃO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO

RÉU(É) (S) : UNIÃO

PROC.(A/S) (ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RÉU(É) (S) : FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E  
ESTATÍSTICA - IBGE

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, confirmou parcialmente a medida liminar deferida pelo Ministro Marco Aurélio (Relator), determinando a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias à realização do Censo Demográfico do IBGE no exercício financeiro seguinte ao da concessão da tutela de urgência (2022), observados os parâmetros técnicos preconizados pelo IBGE, devendo a União adotar todas as medidas legais necessárias para viabilizar a pesquisa censitária, inclusive no que se refere à previsão de créditos orçamentários para a realização das despesas públicas, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Edson Fachin, que referendavam a decisão proferida, e o Ministro Nunes Marques, que negava o pedido liminar. Plenário, Sessão Virtual de 7.5.2021 a 14.5.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário