



Número: **5000003-82.2023.4.03.6129**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **Grupo IX Plantão Judicial - Itapeva e Registro**

Última distribuição : **05/01/2023**

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

Assuntos: **Fundo de Participação dos Municípios**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
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
27206 5992	06/01/2023 11:00	Decisão	Decisão

PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7) Nº 5000003-82.2023.4.03.6129 / Grupo IX Plantão Judicial - Itapeva e Registro
AUTOR: PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO
Advogado do(a) AUTOR: HELDER AUGUSTO CORDEIRO FERREIRA PIEDADE - SP230738
REU: UNIÃO FEDERAL, FUNDAÇÃO INSTIT BRAS DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA IBGE

DECISÃO

(em regime de plantão - Portaria REGT-NUAR nº 21, de 09/11/ 2022)

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 pagar 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).

É o relatório.

Trata-se de demanda proposta por Município integrante da Região do Vale do Ribeira, - tida como uma das mais pobres do sul do Estado de São Paulo -, 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 o pedido de tutela liminar em regime de plantão regional de recesso forense, referente aos anos de 2022/23.

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.

No âmbito do processo civil brasileiro, a tutela de urgência é medida destinada a distribuir de maneira isonômica o ônus do tempo no processo ou a garantir efetividade à tutela final dos direitos envolvidos quando presentes, nos termos do CPC, arts. 300, caput, e 497, parágrafo único, elementos que evidenciem a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de ilícito ou dano ou o risco ao resultado útil do processo – o perigo na demora (*periculum in mora*).

Soma-se a tais requisitos, no caso da tutela de urgência de natureza satisfativa, a necessidade de demonstração de que os efeitos de sua implementação são reversíveis (CPC, art. 300, § 3º). Com isso, impede-se que a antecipação dos efeitos da tutela torne inócuo provimento jurisdicional posterior que, em sede de cognição exauriente, conclua pela improcedência da pretensão veiculada em juízo.

No caso em discussão, a Municipalidade pretendesuspender a Decisão Normativa nº 201, de 29/12/2022, do TCU, que altera os coeficientes de cálculo das cotas do FPM, cujo art. 3º prevê a produção de efeitos financeiros a partir de 01/01/2023.

Pertinentemente, conforme já decidiu o colendo Supremo Tribunal Federal, relativamente ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios, “*não se pode pretender que o Poder Judiciário exerça a competência atribuída pela Constituição, em substituição à Corte de Contas*” (MS 22752/PR, Relator Ministro NÉRI DA SILVEIRA, Tribunal Pleno, DJ 21-06-2002 PP-00098 EMENT VOL-02074-02 PP-00251).



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

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.

A Lei Complementar nº 165/2019, invocada pelo TCU como fundamento para a edição da mencionada Decisão Normativa, acrescentou o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar 91/1997, com a seguinte redação:

§ 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.

Nesse contexto, a parte autora alega que a Decisão Normativa nº 201/2022 do TCU afronta a norma constante do §3º do art. 2º da Lei Complementar 91/1997, na redação da Lei Complementar nº 165/2019.

Ao cabo, em uma análise prelibatória, não há elemento evidenciando a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo – requisitos indispensáveis à concessão da tutela de urgência pretendida, nos termos do art. 300 do Código de Processo Civil.

Nesse viés, ainda que não finalizado o censo demográfico e que a decisão normativa do TCU altere os coeficientes de cálculo do FPM, com base em uma estimativa, frise-se a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade dos atos administrativos, que é passível de afastamento, em regra, apenas por meio de robusta prova em contrário produzida sob o crivo do contraditório e da ampla defesa.

Em que pese, editar a Decisão Normativa TCU nº 201/2022, foi garantido aos municípios o prazo de 30 (trinta) dias para contestar a referida decisão (art. 2º), que foi publicada no dia 29/12/2022. Entretanto, não há nos autos PJe qualquer documento que demonstre o protocolo da contestação pelo ente municipal.

Com isso, INDEFIRO o pedido de tutela provisória, sem prejuízo de sua reanálise. Cito precedente:

“AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. MEDIDA CAUTELAR. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. DADOS DO IBGE. TCU. CÁLCULO DA COTA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS. LIMINAR QUE VIOLA A CONSTITUIÇÃO. “ATIVISMO JUDICIAL”. AFRONTA À SEPARAÇÃO DE PODERES. RECURSO PROVIDO. LIMINAR CASSADA.

1. Decisão agravada concessiva de liminar para sustar os efeitos da Decisão Normativa nº 118/2011 do Tribunal de Contas da União - TCU, tomada em relação ao Município de Campo Grande - MS, para manter o rateio do Fundo de Participação dos Municípios nos moldes apregoados pela Decisão Normativa nº 109/2010, que lhe era mais favorável.

2. Controvérsia a respeito de discussão acerca dos dados colhidos pelo IBGE, que servem de base ao cálculo do TCU para apuração da cota do Município de Campo Grande - MS no Fundo de Participação dos Municípios.



3. O Fundo de Participação dos Municípios/FPM é uma verba repassada mediante cálculo promovido pelo Tribunal de Contas da União/TCU, auxiliado pelos dados colhidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sendo que a Constituição Federal, em seu art. 161, prevê expressamente que o Tribunal de Contas fixará as cotas devidas.

4. Impossibilidade do Judiciário desprezar - "initio litis" - o que foi apurado pelo IBGE, ou seja, desmentir as estatísticas desse instituto de modo a infirmar o coeficiente fixado pelo TCU.

5. Liminar que viola a Constituição, pois nega efeitos à competência constitucional do TCU, num ato de "ativismo judicial" inviável, eis que afronta a Separação de Poderes.

6. O próprio IBGE tem ferramentas para que o Município conteste as suas estatísticas e se Campo Grande o fez, a questão ainda reside na esfera administrativa e o Judiciário não pode tomar de imediato o partido do Município CONTRA o órgão técnico destinado justamente a efetuar a apuração questionada.

7. É inviável o comprometimento dos recursos federais em valor superior ao que Campo Grande teria direito, por "obra e graça" do Judiciário. Precedentes desta Corte e dos TRFs da 1ª e 5ª Regiões.

8. Agravo de instrumento provido, para cassar a liminar. Pedido de reconsideração e embargos de declaração prejudicados."

(AI 0002169-18.2012.4.03.0000, Relator para Acórdão Desembargador Federal JOHONSOM DI SALVO, TRF3 - SEXTA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:13/12/2017)

Sem embargo disso, como sabinça e amplo conhecimento público, o IBGE não conseguiu encerrar o censo demográfico de 2022, que serve de base para a definição dos coeficientes do FPM. O fato público e notório foi amplamente divulgado pela imprensa e pelos canais oficiais do IBGE. O IBGE publicou em sua página internet que conseguiu apenas dados prévios sobre o censo (<https://www.ibge.gov.br/novoportal-destaques.html?destaque=35952>, consulta às 19h50, de hoje).

Os dados prévios do censo passarão por análises, ajustes e há possibilidade de contestação por parte dos interessados, com é o caso dos Estados e Municípios que podem ser diretamente impactados em relação aos coeficientes dos repasses constitucionais obrigatórios (FPE e FPM). A conduta açodada do Tribunal de Contas da União ao determinar a alteração dos coeficientes com base em meros dados prévios, em tese, viola a lei e a segurança jurídica. Está, portanto, demonstrado o aparente direito do Município/autor manter o coeficiente do FPM.

Diante da surpresa do ato decisório do TCU, a qual poderá causar uma drástica redução do FPM municipal, sem tempo para a municipalidade se adequar a essa nova realidade financeira, no uso do poder geral de cautela, CONCEDO MEDIDA CAUTELAR, determinando que a UNIÃO mantenha, nos meses do 1º trimestre (janeiro, fevereiro e março de 2023), o mesmo coeficiente e valores do Fundo de Participação do Município/autor fixado no exercício do ano de 2.022 (conforme dispunha o art. 798, do CPC/1973 e art. 297 do Novo CPC).

O perigo na demora decorre da diminuição do repasse da verba do FPM ao município/autor, já desde 01/janeiro/2.023, atacando o já combalido cofre municipal. Assim, quiçá, inviabilizando diversos programas governamentais (como, saúde, moradia, escolar, entre tantos outros) que beneficiam os habitantes/ cidadão que mora no âmbito do seu território.

Deixo consignado a possibilidade da UF promover a COMPENSAÇÃO das verbas do FPM pagas a maior no trimestre acima indicado noutros meses do exercício do ano de 2.023 ou seguintes, acaso haja insucesso do Município na demanda judicial.



No mesmo sentido:

‘PROCESSO CIVIL. PETIÇÃO INICIAL. PEDIDO. INTERPRETAÇÃO. LIMITES. MEDIDA CAUTELAR. PODER GERAL DE CAUTELA. LIMITES. DISPOSITIVOS LEGAIS ANALISADOS: ARTS. 128, 460 E 798 DO CPC.

(...)

6. Nada impede o Juiz de, com base no poder geral de cautela, determinar de ofício a adoção de medida tendente a garantir a utilidade do provimento jurisdicional buscado na ação principal, ainda que não requerida pela parte. 7. Recurso especial provido.

(REsp 2011/0098694-9, Rel. Min. Nancy Andrighi, Terceira Turma, DJe 30/05/2014).

1. Intime-se a UNIÃO, via PJE, para ciência e cumprimento do presente ‘decisum’. Independentemente, fica o Município autor, ora interessado, facultado comunicar esta decisão a UF.

2. Ao final do término do recesso forense, CITEM-SE a UNIÃO e o IBGE para, querendo, responder aos termos da ação judicial.

3. Apresentada contestação, intime-se a parte autora para réplica, pelo prazo de 15 (quinze) dias, no qual deverá se manifestar acerca das provas que pretende produzir, justificando a necessidade e declinando a finalidade.

Intime(m)-se. Publique-se. Cumpra-se.

Registro/SP, data da juntada aos autos.

JOÃO BATISTA MACHADO

Juiz Federal em regime de plantão

