

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 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 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 pelas 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 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 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 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 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 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 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 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 justificção 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), **explicou 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.

Daí 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 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 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 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 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 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 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 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 **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 descuidar 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.**

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 vênias, 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 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;

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 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 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.

Plenário Virtual - 12/05/2020 - 12/05/2020