



31/12/2022

Número: **1073418-72.2022.4.01.3700**

Classe: **PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL**

Órgão julgador: **5ª Vara Federal Cível da SJMA**

Última distribuição : **31/12/2022**

Valor da causa: **R\$ 4.607.640,00**

Assuntos: **Fundo de Participação dos Municípios, Repasse de Verbas Públicas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

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

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MUNICIPIO DE BURITIRANA (AUTOR)		DIOGO DIAS MACEDO (ADVOGADO)	
UNIÃO FEDERAL (REU)			
FUNDACAO INSTIT BRAS DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA IBGE (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14446 21368	31/12/2022 17:24	Decisão	Decisão



Poder Judiciário
JUSTIÇA FEDERAL
Seção Judiciária do Maranhão

PLANTÃO JUDICIAL

PROCESSO: 1073418-72.2022.4.01.3700
CLASSE: PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL (7)
POLO ATIVO: MUNICIPIO DE BURITIRANA
REPRESENTANTES POLO ATIVO: DIOGO DIAS MACEDO - MA7893
POLO PASSIVO: UNIÃO FEDERAL e outros

DECISÃO

Trata-se de demanda proposta por ente municipal, por meio da qual questiona a redução de coeficiente utilizado para cálculo da sua quota do Fundo de Participação dos Municípios, em razão da estimativa populacional apresentada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e acolhida pelo Tribunal de Contas da União – TCU na Decisão Normativa n.º 201/2022.

Alega, em suma, que os dados populacionais enviados pelo IBGE no ano de 2022 são imprecisos e não definitivos, de modo que não refletem a efetiva população local, gerando uma indevida redução do aludido coeficiente. Sustenta sua pretensão, ainda, no disposto na Lei Complementar n.º 165/2019, cujo teor deveria ser aplicado até o efetivo encerramento e compilação final de dados do Censo 2022.

Os autos vieram conclusos em sede de plantão judicial para análise e decisão.

Esse é o breve relatório.

Decido.

De acordo com o art. 184 do Provimento Geral da Corregedoria-Geral da Justiça Federal da 1ª Região (Provimento/COGER nº 10126799, de 19 de abril de 2020), o juiz de plantão somente tomará conhecimento das seguintes matérias:

“[...]”

§2º O plantão judiciário será limitado ao exame das seguintes matérias:

I – pedidos de habeas-corpus e mandados de segurança em que figurar como coatora autoridade submetida à competência jurisdicional do magistrado plantonista;



II – apreciação de pedidos de concessão de liberdade provisória e expedição de alvarás de soltura, quando devidamente instruído o feito;

III – comunicações de prisão em flagrante;

IV – representação da autoridade policial ou do Ministério Público para a decretação de prisão preventiva ou temporária, em caso de justificada urgência;

V – pedidos de busca e apreensão de pessoas, bens ou valores, desde que objetivamente comprovada a urgência;

VI – tutela de urgência, de natureza cível ou criminal, que não possa ser realizada no horário normal de expediente ou de caso cuja demora possa resultar risco de grave prejuízo ou de difícil reparação;

VII – medidas urgentes, cíveis ou criminais, da competência dos Juizados Especiais, limitadas as hipóteses elencadas neste artigo.

[...]"

Dito isso, considerando que o questionado ato do TCU foi editado em 28/12/2022 e que seus impactos financeiros sobre o município produzirão efeitos já a partir de 01/01/2023, afigura-se presente a urgência da análise do pedido de tutela provisória em sede de plantão judicial.

A concessão da tutela provisória de urgência demanda a confluência de dois requisitos básicos estabelecidos pela legislação processual (art. 300, do CPC). São eles: a) a presença de elementos que evidenciem a probabilidade do direito alegado; e b) o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.

Cuida-se de instituto processual que, concretizando o princípio do efetivo e inafastável acesso à Justiça (art. 5º, XXXV, da CRFB/88), possibilita a neutralização ou, quando menos, a minoração dos efeitos deletérios do tempo sobre as relações jurídicas que demandam tutela jurisdicional. Isto é, diante de um caso em que há séria plausibilidade do direito da parte, associada a um contexto de urgência pelo risco de seu perecimento, antecipam-se os efeitos da tutela.

A tutela provisória de evidência, a seu turno, encontra previsão no art. 311 do Código de Processo Civil e tem cabimento quando: I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte; II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documentalmente e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante; III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa; IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Em juízo de cognição sumária *inaudita altera parte*, não verifico a existência dos requisitos legais para o deferimento da medida antecipatória.

No caso dos autos, em essência, a parte autora busca suspender, ainda que parcialmente, efeitos da Decisão Normativa n.º 201/2022 do Tribunal de Contas da União, que aprovou, para o exercício de 2023, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para distribuição dos recursos previstos art. 159, inciso I, alíneas “b”, “d”, “e” e “f”, da Constituição Federal, e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981.

Tal normativo do Tribunal de Contas da União levou em consideração dados prévios



populacionais apurados pelo IBGE no Censo 2022. Entretanto, no entender do ente público municipal demandante, à medida que houve uma redução do número de seus habitantes, tal dado fornecido pelo IBGE ao TCU não espelharia a sua realidade fática populacional. Por conseguinte, conforme argumentação do município, esse quadro gerará grave e indevida redução na distribuição de recursos públicos por meio do Fundo de Participação dos Municípios.

Delineada essa quadra, nota-se que a discussão envolve ato normativo cujo lastro fático decorre de atuação eminentemente técnica da Administração Pública, isto é, o ato administrativo do TCU ora questionado tem por base elementos colhidos pelo IBGE em censo demográfico, ainda que não definitivos.

Nessa senda, notadamente em sede de rasa cognição das tutelas provisórias, não se pode desconsiderar a necessária postura de autocontenção do Poder Judiciário em casos que envolvam matérias técnicas próprias da atuação da Administração Pública.

A esse respeito, convém citar trecho de aresto do Superior Tribunal de Justiça, a partir do qual se extrai que, *“segundo a doutrina Chenery - a qual reconheceu o caráter político da atuação da Administração Pública dos Estados Unidos da América -, as cortes judiciais estão impedidas de adotarem fundamentos diversos daqueles que o Poder Executivo abraçaria, notadamente nas questões técnicas e complexas, em que os tribunais não têm a expertise para concluir se os critérios adotados pela Administração são corretos (Economic Analysis of Law. Fifth Edition. New York: Aspen Law and Business, 1996, p. 671). Portanto, as escolhas políticas dos órgãos governamentais, desde que não sejam revestidas de reconhecida ilegalidade, não podem ser invalidadas pelo Poder Judiciário”* (AgInt no AgInt na SLS 2.240/SP, Rel. Ministra LAURITA VAZ, CORTE ESPECIAL, julgado em 07/06/2017, DJe 20/06/2017).

Tal concepção, evidentemente, não impede um controle judicial de atos administrativos à luz da inafastabilidade da jurisdição assegurada pela CRFB/88. Contudo, em juízo de cognição sumária, impõe cautela no eventual afastamento de efeitos dos atos administrativos calcados em matéria de ordem técnica como no caso dos autos.

De outro lado, não bastasse a presunção de legalidade, legitimidade e veracidade própria dos atos administrativos – passível de afastamento, em regra, apenas por meio de robusta prova em contrário produzida sob o crivo do contraditório e da ampla defesa –, deve ser considerado o disposto no art. 21 Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, segundo o qual *“A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas.”*

Em outros termos, para que seja invalidado um ato administrativo – e, por conseguinte, também para a suspensão de seus efeitos, mesmo que parcialmente –, há de ser levado em conta o conjunto de consequências jurídicas e administrativas decorrentes dessa medida.

Na hipótese de que cuidam os autos, o afastamento, ainda que parcial, dos efeitos da Decisão Normativa n.º 201/2022 do TCU, com utilização de coeficiente diverso para determinado município, resultará em inexorável impacto na programação orçamentária atualmente prevista para o exercício de 2023, atingindo-se outros entes públicos municipais, dado o necessário rearranjo dos coeficientes a cada nova alteração para um dado município.

Em cenário dessa natureza, o acolhimento individualizado da pretensão liminar autoral é potencialmente gerador de desorganização administrativa na gestão de repasses de recursos públicos pela União por meio do FPM, considerando o referido impacto nos demais entes públicos municipais.



Com efeito, a Lei Complementar n.º 165/2019, estabelece que “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.” Contudo, à medida que o TCU acolheu dados oficiais de censo demográfico realizado pelo IBGE em 2022 – ainda que não sejam dados finais definitivos –, deve ser, neste momento processual, prestigiada sua aplicação para fins de cálculo do coeficiente em comento de forma geral entre os municípios, sem quebra de isonomia.

Num primeiro olhar, a problemática subjacente à presente demanda somente encontra adequada solução de forma global com o envolvimento do conjunto de municípios sujeitos às consequências da alteração de um ou mais coeficientes individuais. Como mencionado, promover, isoladamente, alteração de coeficiente de um determinado município com impactos na distribuição geral do FPM, sobretudo liminarmente, acarreta risco de insegurança jurídica e desorganização sob a perspectiva de planejamento financeiro e orçamentário próprio das finanças públicas, conforme estabelecido a partir da Repartição das Receitas Tributárias pela CRFB/88. Isto é, a aparente solução pontual e individualizada de um município pode representar desconformidades e impactos negativos nos demais entes públicos locais afetados e assim sucessivamente a cada modificação isolada de determinado coeficiente.

Noutras palavras, ao que parece, se realmente houver uma alteração desses dados populacionais ao final da compilação dos elementos do Censo 2022, caberá ao próprio TCU, oportunamente, na via administrativa ou mesmo compelido judicialmente conforme o caso, promover, de forma geral, uma nova calibração dos coeficientes para fins de correta distribuição do FPM à luz do censo demográfico, assegurando-se, dada a excepcionalidade da situação, a readequação dos repasses até então efetivados ao longo do exercício de 2023.

Diante do exposto, **indefiro o pedido de tutela provisória.**

Entretanto, diante da surpresa do ato, que poderá causar uma drástica redução do FPM municipal, sem tempo para a municipalidade se adequar a nova realidade financeira, **CONCEDO MEDIDA CAUTELAR DE OFÍCIO**, determinando que a UNIÃO mantenha, **nos meses de janeiro, fevereiro e março de 2023**, o mesmo coeficiente e valores do Fundo de Participação dos Municípios fixado no exercício de 2022.

Intime-se a UNIÃO por meio de mandado para ciência e cumprimento do presente decisum.

SÃO LUÍS, data da assinatura eletrônica.

CLODOMIR SEBASTIÃO REIS

Juiz Federal em regime de Plantão Judicial

