



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

URGENTE!

O **ESTADO DO MARANHÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, representado pela Procuradoria Geral do Estado, situada na Avenida Presidente Juscelino, Lote 25, Quadra 22, Quintas do Calhau, São Luís, Maranhão, CEP: 65.072-280, vem, perante Vossa Excelência, com base no art. 102, inc. I, alínea f, da Constituição Federal, propor a presente

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA

com pedido de tutela provisória de urgência

em desfavor da **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público interno, cuja Advocacia Geral possui endereço no Ed. Sede I - Setor de Autarquias Sul - Quadra 3 - Lote 5/6, Ed. Multi Brasil Corporate - Brasília-DF - CEP 70.070-030, Fones: (61) 2026-9202/2026-9712, e **FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE**, autarquia fundacional com endereço na Av. Franklin Roosevelt, ° 166, 10º andar, Bairro Castelo, Rio de Janeiro, com fundamento nas razões de fato e de direito expostas a seguir.



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

I – DOS FATOS

Esta ação cível originária, com pedido de tutela de urgência, objetiva sanar 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.**

Os fatos que originam a demanda são os seguintes.

**I- DA EXPOSIÇÃO DO CONTEXTO FACTUAL DO QUAL DERIVA A PRESENTE
DEMANDA**

I.1- CONTEXTUALIZAÇÃO DO CENSO NACIONAL

Os censos demográficos são realizados no Brasil desde o início do século XIX. O primeiro censo foi realizado em 1808, mas teve como objetivo atender, especificamente, interesses militares de recrutamento para as Forças Armadas. Lançando mão de pouco rigor metodológico, é mencionado apenas para efeito de registro histórico. Oficialmente, o recenseamento realizado em 1872, denominado Censo Geral do Império, é considerado o primeiro efetuado no país, em virtude de sua maior complexidade e, sobretudo, do controle a que foi submetida toda a operação.

Na República, os Censos demográficos passaram a ser realizados decenalmente. O IBGE, logo após a sua criação em 1936, realizou o seu primeiro Censo no ano de 1940. A história registra exceções na realização decenal do censo somente em 1930, devido a revolução; em 1990, adiado para 1991; e em 2020, em decorrência da pandemia do novo coronavírus, anunciado para 2021, depois para 2022 e frustrado, conforme decisão do Governo Federal divulgada recentemente, sob pretexto de restrição orçamentária.

Destaca-se que a periodicidade decenal do Censo foi estabelecida pela Lei 8.184/91, em decorrência da sua relevância socioeconômica.



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Vale lembrar que os Censos Demográficos brasileiros são reconhecidos internacionalmente, devido à metodologia, regularidade e inovação. O Brasil, até o presente momento considerado um dos países com maior competência na realização de censos e referência latino-americana e mundial, desenvolvendo processos disseminados por meio de cooperação técnica com diversos países. A regularidade decenal assegura credibilidade ao país e às estatísticas produzidas até 2010, ano do último censo.

Os objetivos primordiais do Censo Demográfico brasileiro consistem na contagem populacional e na identificação das características dos habitantes e do seu modo de vida e condições de moradia, isso possibilita a obtenção de dados e informações indispensáveis para a formulação e a avaliação de políticas públicas em todos os níveis de governo, assim como para as decisões de investimento na iniciativa privada.

Não somente o Governo Federal se beneficia dos resultados gerados pelo Censo, Estados e Municípios, a comunidade acadêmica, o setor empresarial, a sociedade civil, a imprensa e a população de forma geral têm nos censos suas principais fontes de informações sobre a realidade social, econômica, geográfica e política do território

I.2- A NÃO REALIZAÇÃO DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 2020 OS SEUS IMPACTOS NEGATIVOS SOBRE O PAÍS

Conforme anúncio oficial feito pelo Secretário Especial de Fazenda do Ministério da Economia Waldery Rodrigues em 23.04.2021 (<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/04/23/sem-orcamento-censo-e-suspenso-mais-uma-vez-entenda-a-importancia-da-pesquisa-e-o-que-acontece-agora.ghtml>), o orçamento de 2021 sancionado pelo Presidente da República não contemplou dotação orçamentária necessária para a realização do censo nacional previsto para ocorrer em 2021

Para o Censo Demográfico de 2020, o orçamento estimado pelo IBGE era de R\$ 3,4 bilhões. Ocorre que no ano de 2019, com a posse do Presidente Jair Bolsonaro, as determinações do



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Governo para a redução do custo de realização do Censo foram impostas ao IBGE com maior intensidade. Em fevereiro, o ex-presidente do IBGE Roberto Olinto, que sempre defendeu a realização do Censo como havia sido planejado (com 112 questões), para que não houvesse perda de informações, foi substituído por Susana Cordeiro Guerra.

Susana Cordeiro Guerra assumiu a presidência do IBGE com o desafio de realizar um Censo Demográfico menos dispendioso. No transcorrer do desafio de redução de custos, em maio de 2019, o Diretor de Pesquisas e Coordenador do Censo, Cláudio Crespo, foi demitido. Em junho de 2019, o IBGE anunciou uma redução nos questionários do Censo demográfico. No questionário da amostra do Censo (formulário de amostra), houve redução de 112 para 76 perguntas (-36 perguntas) e, no questionário do universo (formulário básico) do Censo, houve redução de 34 para 25 perguntas. Como resultado, a estimativa orçamentária para a realização da pesquisa foi reduzida para R\$ 2,3 bilhões.

Importante rememorar que o Ministério Público Federal, através de ofício expedido pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, já alertava a então presidente do IBGE para os graves riscos e prejuízos ao interesse público decorrentes das sucessivas reduções no orçamento do censo (**Documento em anexo**)

Dentre as perguntas suprimidas no questionário do Censo, estão: a) a existência de bens no domicílio (rádio, TV, geladeira, microcomputador, internet, telefone etc.); b) o detalhamento das fontes de rendimento que não as do trabalho; c) o valor do aluguel pago e; d) a emigração internacional. Após a divulgação, diversos segmentos da sociedade, da comunidade acadêmica e de instituições de pesquisas, assim como Sindicato Nacional dos Trabalhadores do IBGE (ASSIBGE), criticaram a supressão realizada no questionário, já que inviabilizaria a mensuração de diversos indicadores sociais.

Como exemplo, menciona-se: a) o déficit habitacional, o qual necessita do valor do aluguel pago para avaliar o déficit sob a perspectiva do ônus excessivo da locação e; b) o índice multidimensional da pobreza da ONU, que precisa avaliar a existência de determinados bens no domicílio. Além disso, há ainda a perda na elaboração de indicadores bastante conhecidos e utilizados na formu-



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

lação de políticas sociais, e ainda, os prejuízos na formulação de políticas sociais distributivas, em virtude do não detalhamento da composição da renda domiciliar, conforme foi feito com o Censo Demográfico de 2010. Finda a etapa de redimensionamento dos questionários e logística de campo para reduzir o orçamento do Censo, etapa esta que já ocasionou prejuízo de informação, a operação da pesquisa foi postergada, em virtude da pandemia da COVID-19 para o segundo semestre de 2021, e depois para 2022.

Para cumprir o cronograma de realização do Censo Demográfico, o IBGE, em fevereiro de 2021, abriu processo seletivo para a contratação de mais de 181 mil recenseadores (contratação temporária). Entretanto, no mês seguinte (março), o Congresso Nacional reduziu drasticamente o orçamento da pesquisa para R\$ 71 milhões. Após o Congresso solapar o orçamento do Censo, a Presidente do IBGE, Susana Cordeiro Guerra, pediu exoneração do cargo.

Como resultado do corte no orçamento, diversos representantes da sociedade e instituições saíram em defesa do Censo, como: a Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep (<http://www.abep.org.br/site/index.php/noticias/1921-carta-aberta-em-defesa-do-ibge-e-do-censo>); e a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística – ANIPES (<http://www.anipes.org.br/2021/03/carta-manifesto-o-censo-demografico/>). Ademais, o site do Censo Demográfico de 2021 do IBGE (<https://censo2021.ibge.gov.br/>) deixou de divulgar informações relacionadas à organização da pesquisa, para divulgar informações em defesa do orçamento do Censo (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/30350-ibge-sai-em-defesa-do-orcamento-do-censo-2021>).

Os recursos que, na visão dos ex-presidentes do IBGE, já eram considerados insuficientes para atividades preparatórias da pesquisa, com vetos ao texto sancionado pelos parlamentares foram ainda mais reduzidos pelo Presidente da República Jair Bolsonaro, resultando em apenas R\$ 53 milhões, o que inviabilizou a execução do Censo.

O cancelamento do Censo traz consigo um imensurável prejuízo para as estatísticas do país, pois sem o conhecimento da realidade social, demográfica e habitacional, tornam-se frágeis as condições que definem a formulação e avaliação de políticas públicas. Estas estão voltadas para correção e enfrentamento de problemas intrínsecos da desigualdade social, como: a) desigualdade racial; b)



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

desigualdade de gênero; c) elevada concentração de renda; d) extrema pobreza de uma parcela expressiva da população; e e) péssimas condições de habitação.

O ex-presidente do IBGE, Paulo Rabello de Castro, em entrevista divulgada em 24/04/2021, afirma que “o orçamento do Censo é o único gasto, junto com a vacina, absolutamente essencial neste ano de 2021”, tendo em vista que “ao mesmo tempo que esse terrível vírus ceifa vidas e ceifa também uma parte do PIB, a ausência de estatísticas liquida as políticas públicas e ainda liquida, a mais longo prazo, a própria democracia”.

Portanto, diante do risco biológico que tem ocasionado elevada perda de vidas humanas e agravado a situação de vulnerabilidade social de grande parcela da população, o Censo Demográfico disponibilizaria uma riqueza de informações sobre o momento atual no âmbito da saúde, por meio de um detalhamento da população em risco (por idade, sexo, condição de moradia etc.) e, em níveis geográficos desagregados (setores censitários), que auxiliaria significativamente o planejamento das ações de biossegurança da população.

Face todos os aspectos apresentados, o Censo se reafirma como um poderoso instrumento para consolidação do pacto federativo, da democracia representativa e de atualização das condições de vida da população brasileira. O Censo é vital para determinação dos públicos-alvo de todas as políticas públicas nos âmbitos Federal, Estadual e Municipal, de modo que o seu indevido cancelamento em 2021 trará gravíssimas consequências para o Estado brasileiro e a sociedade nacional.

É nesse contexto que o Estado do Maranhão vem perante esse Pretório Excelso, através da presente ação civil originária, postular a concessão de medida cautelar em face da indevida omissão dos Requeridos e, ao final, sua confirmação por essa Egrégia Corte.

II – DA LEGITIMIDADE DO AUTOR E DO INTERESSE PROCESSUAL: IMPACTO SOCIAL, ORÇAMENTÁRIO E ADMINISTRATIVO

A legitimidade do Estado do Maranhão para o ajuizamento da presente ação



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

deriva diretamente do fato de que este sofrerá de maneira intensa os impactos negativos decorrentes da omissão dos Requeridos em promover o censo demográfico tal como devidamente estabelecido pelo conjunto normativo que será descortinado mais adiante.

Inicialmente, cumprе destacar que a ausência do censo demográfico afeta de maneira significativa a repartição das receitas tributárias, pois os dados populacionais são utilizados para os repasses do Fundo de Participação dos Estados (FPE), bem como do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e ainda para uma série de outras transferências da União para os entes subnacionais.

Nesse mesmo sentido, houve a promulgação da Lei n.º 165/2019, que congela, nos valores de 2018, os coeficientes do FPM dos municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de estimativa anual do IBGE. Com a referida lei que estabelece o congelamento dos coeficientes até a realização do Censo Demográfico em 2020, a sua não realização posterga o término desta solução transitória e pode ocasionar repasses incompatíveis com a estrutura populacional e, por conseguinte, prejuízos aos Estados e Municípios na totalidade do rateio.

Segundo dados do próprio IBGE, do montante aproximado de R\$ 396 bilhões que foram transferidos pela União a estados e municípios em 2019, cerca de R\$ 251 bilhões (65% do total) foram transferências que consideraram dados de população. Vale destacar que não houve a contagem populacional de 2015 e que a última foi realizada no Censo Demográfico de 2010, realçando uma defasagem de 11 anos.

Ressalta-se, ainda, que a não realização da contagem em 2015 faz com que vários parâmetros da estimativa populacional permaneçam com base na dinâmica ocorrida na primeira década dos anos 2000. Portanto, afeta diretamente a qualidade das estimativas e projeções populacionais dos Estados e Municípios, fatos que por si só demonstram de maneira bastante clara a legitimidade para a causa e o interesse do Autor, os quais se encontram diretamente atrelados ao potencial prejuízo que a omissão na realização do censo demográfico poderá acarretar para o cômputo de suas receitas.

Mas não apenas!

Com efeito, em decorrência da própria dinâmica do federalismo de cooperação estabelecido pela Constituição Federal de 1988 – o qual pressupõe o concurso de esforços de



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

todos os entes federados na preservação de certos interesses e cumprimento de determinadas metas de alcance social – a abrangente base de dados estatística universal obtida através do censo demográfico (tarefa de competência exclusiva da União por força do disposto no art. 21, inciso XV, da Constituição Federal, sublinhe-se) constitui também um repositório imprescindível de informações que balizam a formulação, avaliação e execução das políticas públicas desenvolvidas pelos demais entes da Federação.

Apenas como exemplo, pode-se destacar o cálculo das taxas de atendimento escolar, políticas habitacionais e políticas de transferência de renda, programas de mitigação da pobreza e formulação de políticas de emprego. De outro giro, no que se refere às informações de moradia, relevante destacar também que os dados do censo demográfico subsidiam a elaboração de planos de desenvolvimento local e a identificação de beneficiários de diversas políticas de assistência social, dados sem os quais haveria elevados riscos de erros e incongruências na implementação de tais políticas pelo Estado do Maranhão.

Nesse sentido, imprescindível ressaltar ainda que a eficácia dirigente dos direitos fundamentais – notadamente os direitos a prestações do Estado, materializadas através das políticas públicas destacadas acima – desencadeia para o Estado nas suas diferentes esferas um dever permanente de concretização e realização dos direitos fundamentais. Desse modo, a presença do Autor no pólo ativo da presente ação deriva diretamente do seu poder-dever jurídico-constitucional “*de tudo fazer no sentido de realizar os direitos fundamentais*”, atuando desse modo como verdadeiro “*guardião e gestor da coletividade*” (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 12 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2015.N.P)

Desse modo, resta inquestionável a legitimidade e o interesse do Estado do Maranhão na busca de tutela jurisdicional perante essa Excelsa Corte através da presente ação cível originária com pedido de medida cautelar.



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

III – DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO STF - VIOLAÇÃO DO PACTO FEDERATIVO - INCIDÊNCIA DO ART. 102, I, F, DA CF/88

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sublinha que a competência constitucional originária do Supremo Tribunal Federal para a ação prevista no art. 102, I, f, da Constituição Federal, **demanda a existência de situação de conflito capaz de ensejar abalo ao pacto federativo, não alcançando contenda a revelar mero interesse patrimonial¹.**

Na hipótese da presente ação, evidentemente não se está a tratar de mera disputa afeta a prejuízos patrimoniais, uma vez que se encontra em jogo a própria higidez do pacto federativo e a concretização de objetivos fundamentais da Constituição da República.

Com efeito, a não realização do censo demográfico em conformidade com as disposições constitucionais e legais aplicáveis à hipótese além de afetar as transferências de receitas aos entes federados – e por conseguinte a sua própria capacidade e autonomia político-institucional – produz graves desequilíbrios ao processo de formulação e avaliação das políticas públicas desenvolvidas nas três esferas da Federação, as quais são responsáveis pela concretização de um extenso catálogo de direitos fundamentais protegidos de modo expresso pela Constituição Federal.

Apenas a título exemplificativo, citemos saúde, educação, assistência social, habitação, dentre outros, dotados de elevada relevância à luz do texto constitucional, os quais terão comprometida a sua eficácia social em decorrência da ausência de uma base de dados atualizada e compatível com a realidade, que seja capaz de fornecer parâmetros consistentes de atuação para a Administração Pública na consecução da tarefa de implementar uma gestão

1 Nesse sentido: AC 4128 AgR, Relator: Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 01/12/2017, verbis: “(...) 1. Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o alcance da regra de competência originária do Supremo Tribunal Federal prevista no art. 102, inciso I, alínea f, da Constituição Federal possui caráter de absoluta excepcionalidade, restringindo-se aos litígios com potencialidade ofensiva “apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação”. ACO nº 1.048-QO, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 31/10/07. 2. Distinção entre “conflito entre entes federativos” e “conflito federativo”. A jurisprudência da Corte firmou-se no sentido de que a simples presença da União e de estado federado em polos distintos da ação não é suficiente para instaurar automaticamente a competência originária do Supremo Tribunal Federal inserta no art. 102, I, f, da Constituição Federal de 1988. (...)”

4. Agravo regimental não provido. (STF, ACO 2101 AgR, Relator: Min. Dias Toffoli, Pleno, julgado 25/11/2015)

PGE - Av. Presidente Juscelino Kubitschek, Lt. 25, Qd. 22 – Loteamento Quintas do Calhau - São Luís/MA

CEP: 65.072-280 Tel 3235-6767 / 1244 Fax 3235-6787 Site www.pge.ma.gov.br



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

eficiente do interesse coletivo, afetando desse modo a todos os entes federados de maneira indistinta.

Caracterizado, pois, o conflito federativo a justificar a competência prevista no art. 102, inciso I, alínea f, da Carta Magna, e diante dos inúmeros precedentes elencados, tem-se por fixada a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar a presente demanda

IV – DO DIREITO

IV.I - DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INSCRITOS NO ART. 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Conforme será devidamente exposto a seguir, a omissão na adoção de providências no âmbito administrativo para a realização do censo demográfico viola frontalmente postulados fundamentais exigidos para a atuação da Administração Pública, **especialmente os princípios da legalidade e da eficiência.**

Inicialmente, acerca do princípio da legalidade importa destacar ser o mesmo uma diretriz basilar para a atuação dos órgãos públicos e de seus agentes, o qual encontra no âmbito Administração Pública um rigor ainda maior do que o previsto na regra geral insculpida no art. 5º, II, da Constituição Federal, **uma vez que ao Poder Público só é lícito atuar onde a lei autoriza e nos precisos moldes fixados por esta**, consoante se depreende da lição de ALEXANDRE DE MORAES:

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois **o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde**



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

será permitida a realização de tudo que a lei não proíba. ((MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 32ªEd. São Paulo: Atlas, 2016. Página 348) **[Grifamos]**

No caso em exame, o dever imposto aos Requeridos de realização decenal do Censo constitui obrigação de fazer expressa em comando legal de natureza imperativa, não se sujeitando, portanto, a quaisquer juízos de conveniência e oportunidade por parte dos governantes de turno, consoante se infere de maneira cristalina pela leitura do art. 1º da Lei nº 8184, de 10.05.1991:

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

À toda evidência, trata-se na hipótese de típico ato administrativo de natureza vinculada, posto que o arcabouço normativo que disciplina o tema traçou de maneira exaustiva os requisitos para a sua realização, sem margem de valoração pelo administrador público quanto à sua prática, conforme destaca com clareza meridiana **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**:

Quando o agente administrativo está ligado à lei por um elo de vinculação, seus atos não podem refugir aos parâmetros por ela traçados. O motivo e o objeto do ato já constituirão elementos que o legislador quis expressar. Sendo assim, o agente não disporá de nenhum poder de valoração quanto a tais elementos, limitando-se a reproduzi-los no próprio ato (Manual de Direito Administrativo. 13ªEdição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. Página 101).

Soma-se em reforço a essa diretriz legal incontornável de realização do Censo a previsão do art. 9º, §2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal que expressamente afasta a possibilidade de contingenciamento capaz de frustrar a sua realização:



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

(...)

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias

Importante sublinhar, em reforço aos argumentos expostos acima, que a ilegalidade patente no contingenciamento promovido em relação à alocação dos recursos necessários à realização do Censo adquire especial repúdio pelo sistema constitucional considerando-se a evidente correlação entre a sua implementação e o processo de efetivação de direitos fundamentais, especialmente os de índole social, por intermédio das inúmeras políticas públicas que dependem dos insumos de informações produzidas no seu bojo, o que reforça a necessidade de exigir dos Requeridos o cumprimento do dispositivo que determina a realização do censo nacional dentro da periodicidade prevista em lei.

Nessa linha de ideias, é lapidar a lição de **ÉLIDA GRAZIANE PINTO** acerca dos controles sobre os ciclos orçamentários a partir as exigências de índole constitucional:

Vale ressaltar que há grande diferença entre a atuação empreendida com margem de liberdade conferida nos limites da lei e uma atuação que se faça fora da lei ou até contra a mesma. Em se tratando de políticas públicas, importa conhecer e exercer os limites da lei para fixação dos controles cabíveis, quiçá expandindo a fronteira de responsabilização em uma retomada típica do paradigma do Estado Democrático de Direito.” (Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real. Belo Horizonte: Editora O Lutador, 2010, Página 41.)



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Desse modo, outra não pode ser a conclusão senão a de que a decisão administrativa de suspender sem prazo as providências destinadas à realização do censo previsto para ocorrer ainda em 2021 sob o argumento da ausência de orçamento se revela absolutamente antijurídica, razão pela qual desafia a atuação do Supremo Tribunal Federal no sentido de determinar aos Requeridos o cumprimento dessa obrigação legal inafastável, havendo farta jurisprudência do Pretório Excelso acerca do tema (Nesse sentido: **AI 796.832 AgR**, Rel. min. Cármen Lúcia, (j. 1º-2-2011, 1ª T, DJE de 23-2-2011) **ARE 757.716 AgR**, Rel. Min. Celso de Mello (j. 27-8-2013, 2ª T, DJE de 7-10-2013) **RMS 24.699**, Rel. Min. Eros Grau (j. 30-11-2004, 1ª T, DJ de 1º-7-2005)

No caso em exame vislumbra-se ainda de maneira bastante evidente a violação ao **princípio constitucional da eficiência administrativa**.

Introduzido na Constituição através da Emenda nº 19/98, o princípio em questão constitui um parâmetro norteador de toda a atividade administrativa, o qual se traduz, na precisa definição de JOSÉ AFONSO DA SILVA, em “*organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade com razoável rapidez, consoante previsão do inciso LXXVIII do art. 5º (EC-45/2004) e em condições econômicas de igualdade dos consumidores*” (**Curso de Direito Constitucional Positivo. 40 ed, ver. e atual.** São Paulo: Malheiros, 2017. Página 683).

Nesse sentido, o cancelamento *sine die* pelo Governo Federal do censo nacional, sem que haja efetivamente notícia da adoção de quaisquer providências administrativas concretas no sentido de viabilizar a sua realização qualquer que seja o momento, traduz-se em medida manifestamente oposta às exigências de uma eficiente gestão do interesse público, sobretudo em relação à implementação de políticas de Estado cruciais para o cumprimento de deveres fundamentais da nossa República Federativa, na medida em que ocasiona grave comprometimento no processo de elaboração e execução de tais políticas, acarretando, por conseguinte, uma atuação deficitária do Estado Administrador na gestão da coisa pública, **cujos efeitos deletérios afetam a todos os atores institucionais que compõem a estrutura da Federação brasileira.**



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Acerca da imprescindibilidade da base de dados universal historicamente produzida pelos censos do IBGE para Administração Pública eficiente, cumpre destacar as precisas ponderações de PAULO DE MARTINO JANNUZZI:

As estatísticas públicas, especialmente aquelas levantadas nos Censos Demográficos, têm sido fundamentais na formulação de políticas públicas nos três níveis de governo, ao permitirem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica. Indicadores de renda e pobreza, de acesso domiciliar a saneamento básico, energia elétrica e pavimentação, de ocupação, subocupação e desemprego de chefes de família, de evasão e atraso escolar de crianças, de analfabetismo de adultos, de mortalidade de jovens negros, de migração e deslocamentos para escola e local de trabalho são essenciais para o dimensionamento de demandas sociais, proposição de políticas e programas e para orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços (JANNUZZI, Paulo de Martino. A importância da informação estatística para as políticas sociais no Brasil: breve reflexão sobre a experiência do passado para considerar no presente. Rev. bras. estud. popul., São Paulo, v. 35, n. 1, e0055, 2018. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_art-text&pid=S0102-30982018000100551. Acesso em 23.04.2021)

Importante destacar, *ad argumentandum tantum*, que a realização do censo nacional pressupõe a ordenação de uma série de atos administrativos que não restariam prejudicados pelo risco sanitário decorrente da pandemia da COVID-19, não podendo esse fato se utilizado pelo governo federal como justificativa para a paralisação das providências preparatórias imprescindíveis a sua realização.

Em nota divulgada pelo próprio Sindicato Nacional dos Servidores do IBGE – ASSIBGE (Disponível em <https://assibge.org.br/nota-sobre-o-novo-corte-do-censo-orcamento-aprovado-inviabiliza-censo-em-2022/>. Acesso em 23.04.2021), encontram-se elencadas diversas providências preparatórias que não representam qualquer risco à saúde dos recenseadores e se encontram frustradas pela indevida omissão do governo federal em viabilizar as condições materiais para o Censo, sendo que a não implementação das mesmas ameaça até mesmo a sua realização ainda que este fosse, por hipótese, realizar-se tão somente no ano de 2022, destacando-se, exemplificativamente, manter os recursos humanos já contratados e treinados; garantir a manutenção dos contratos de fornecimento de serviços de imagem de satélite atualizados; compra de EPIs de qualidade para a realização das tarefas de campo preparatórias



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

mesmo depois da população ser imunizada; realização dos testes necessários para os sistemas de coleta e supervisão e de possíveis alterações do questionário, apenas a título exemplificativo.

Importante destacar ainda que o postulado da eficiência administrativa – **auxiliado por outros princípios de igual relevo, como a impessoalidade, proporcionalidade e razoabilidade** – constitui um fundamental vetor decisório para orientar o desenvolvimento das atividades desempenhadas pelos gestores públicos na concretização do interesse coletivo, o que possibilita certo grau de controle sobre a aferição da legitimidade e da racionalidade das providências adotadas por estes no desenvolvimento das tarefas incumbidas à Administração Pública, sem que isso importe, cumpre destacar, indevida intromissão sobre os critérios técnicos adotados pelos referidos gestores no que tange a definição dos contornos operacionais de tais providências.

No caso em exame, é possível aquilatar com bastante segurança que a (in)ação dos Requeridos, especialmente da União, a qual culminou no cancelamento do Censo programado para ocorrer no corrente ano, encontra-se em evidente desacordo com a missão constitucional do Estado de perseguir ao máximo a efetividade e a racionalidade na consecução do interesse público.

Evidência eloquente nesse sentido pode ser extraída inicialmente pela constatação de que a fragilização institucional mediante medidas erosivas do sistema nacional de estatística, geografia e cartografia – que se exterioriza fundamentalmente por intermédio dos censos econômicos e demográficos – vem ocorrendo de forma contínua na atual composição do governo federal, materializando-se sobretudo por severas restrições orçamentárias impostas ao IBGE desde 2019 e que alcançaram no orçamento de 2021 um corte de cerca de 91% (Nesse sentido, vide as seguintes notícias: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-56490188.amp>; [Após corte no orçamento, ex-presidentes do IBGE divulgam carta em defesa de Censo - 22/03/2021 - UOL Economia](#))

Tais medidas erosivas, responsáveis por nulificar a capacidade de organização e implementação do Censo, para além da evidente violação de um comando legal expresso, traduzem ainda uma decisão administrativa que não é capaz de se justificar do ponto de vista da



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

racionalidade e do planejamento imanentes à gestão pública sob a égide do pacto civilizatório instituído pela Constituição de 1988, tendo em vista o impacto incomensurável que a ausência das informações produzidas pela censo nacional deverá produzir sobre o desenvolvimento do Estado e da sociedade brasileira como um todo.

O desacerto imanente à referida decisão se torna ainda mais claro diante de evidências notórias e amplamente divulgadas nos meios de comunicação de que a fragilização institucional do IBGE – a exemplo de outras estruturas de Estado como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – coincide com a disseminação de concepções pessoais do próprio Chefe do Poder Executivo Federal depreciativas do papel desempenhado na estrutura estatal pelas entidades mencionadas, sinalizando de maneira bastante eloquente que decisões administrativas muito provavelmente foram tomadas em desacordo com prescrições de índole técnica para satisfazer aos arroubos do governante de turno, o que viola de maneira intensa o princípio da impessoalidade e o próprio princípio republicano, postulado fundante do Estado Democrático de Direito.

(Nesse sentido, vide as seguintes notícias: [IBGE sob ataque: veja ocasiões em que Bolsonaro e Guedes criticaram o órgão - 04/04/2019 - UOL Economia](#) ; [Ao falar de desemprego, Bolsonaro ataca IBGE e erra três vezes em menos de 1 minuto | Agência Lupa \(uol.com.br\)](#); <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/em-live-bolsonaro-ataca-ibama-ongs-e-ameaca-cortar-diretoria-da-funai.shtml>; <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml>)

Por outro lado, não é possível afirmar também que se trata na hipótese da mera necessidade de adequação às prioridades na alocação distributiva de recursos.

Tal argumento não se sustenta na medida em que, considerando a já destacada relevância do Censo para o cumprimento de deveres fundamentais do Estado, o cancelamento do Censo sob o argumento da incapacidade fiscal não atende aos ditames da razoabilidade e da proporcionalidade, principalmente quando se promove o cotejo entre o custeio da realização do censo pelo IBGE – política decenal e estruturante – com outras medidas de governo que vão de encontro à racionalidade do que se convencionou denominar “ajuste fiscal”.



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Exemplo bastante emblemático nesse sentido pode ser encontrado num levantamento feito pelo jornal *Estado do São Paulo* que **indicou um montante de renúncia de receita pela União em decorrência de isenções, subsídios e desonerações estimado em cerca de R\$ 365 bilhões de reais apenas para o ano de 2022**, enquanto o orçamento previsto em 2019 para a realização do censo em 2020 era de cerca de **R\$ 2,3 bilhões de reais**.
(Documento em anexo)

Firme em tais evidências e sublinhando a íntima conexão entre a atividade desenvolvida através dos censos demográficos e econômicos e a implementação dos direitos fundamentais vocalizados por meio das políticas de Estado, a imposição da obrigação de fazer materializada na realização do Censo atende aos postulados que autorizam a intervenção jurisdicional sobre políticas públicas, considerando a centralidade do papel desempenhado por tais políticas na concretização de direitos da mais elevada extração constitucional, consoante a lição de **GILMAR FERREIRA MENDES**:

...Apesar da realidade de escassez de recursos para o financiamento de políticas públicas de redução de desigualdades, seria possível estabelecer prioridades entre as diversas metas a atingir, racionalizando a sua utilização, a partir da ideia de que determinados gastos, de menor premência social, podem ser diferidos, em favor de outros, reputados indispensáveis e urgentes, quando mais não seja por força do princípio da dignidade da pessoa humana, que, sendo o valor-fonte dos demais valores, está acima de quaisquer outros, acaso positivados nos textos constitucionais” (**Curso de Direito Constitucional. 12ªEd.** São Paulo: Saraiva, 2017. Página 677)

No que tange à possibilidade de controle sobre a juridicidade no exercício da função pública suscetível de desviar a atuação dos órgãos de Estado dos comandos constitucionais e legais aos quais estes se encontram subordinados, a mais importante consequência da constitucionalização do princípio da eficiência enquanto parâmetro imposto à atuação da Administração Pública é a possibilidade de promoção do controle pelo Poder Judiciário de atos administrativos praticados em evidente desacordo com os tais comandos, conforme assinala **ALEXANDRE DE MORAES**:



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Importante salientar que a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da administração pública na prestação dos serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar a eficiência da administração. (...) Vislumbra-se, portanto, dentro dessa nova ótica constitucional, um reforço à plena possibilidade do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV), em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos pela Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública, inclusive responsabilizando as autoridades omissas. (Ob. Cit., página 360)

Nesse sentido, há muito se encontra consolidada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a possibilidade de controle jurisdicional sobre a atividade estatal envolvendo a omissão na regular implementação de políticas públicas em descumprimento de comandos de índole constitucional, sobretudo os destinados à efetivação de direitos fundamentais. Nesse sentido:

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. A QUESTÃO DA LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DO CONTROLE E DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM TEMA DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, QUANDO CONFIGURADA HIPÓTESE DE ABUSIVIDADE GOVERNAMENTAL. DIMENSÃO POLÍTICA DA JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL ATRIBUÍDA AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INOPONIBILIDADE DO ARBÍTRIO ESTATAL À EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS, ECONÔMICOS E CULTURAIS. CARÁTER RELATIVO DA LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO DO LEGISLADOR. CONSIDERAÇÕES EM TORNO DA CLÁUSULA DA "RESERVA DO POSSÍVEL". NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO, EM FAVOR DOS INDIVÍDUOS, DA INTEGRIDADE E DA INTANGIBILIDADE DO NÚCLEO CONSUBSTANCIADOR DO "MÍNIMO EXISTENCIAL". VIABILIDADE INSTRUMENTAL DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO NO PROCESSO DE CONCRETIZAÇÃO DAS LIBERDADES POSITIVAS (DIREITOS CONSTITUCIONAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO).

(ADPF 45 MC/DF. Rel. Ministro Celso de Mello. DJ 04.05.2004)

IV.II - DO DIREITO FUNDAMENTAL À INFORMAÇÃO E DA FACE POSITIVA DESTE DIREITO: O DEVER DE INFORMAÇÃO

O direito à informação se manifesta de modo múltiplos. Tomando-se por critério a classificação geracional dos Direitos Fundamentais, é possível vislumbrar sua relevância como **direito de liberdade**, ao passo que possui íntima conexão com as liberdades política,



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

de expressão religiosa e exige do Estado prestações negativas, no sentido de não impedir a circulação da informação. Nesse sentido, é acolhido pela Constituição Federal no art. 5º, inc. XIV, que assegura a todos o acesso à informação.

É também, direito **prestacional**, na medida em que exige do Estado um agir positivo, no sentido de gerar e disponibilizar as informações necessárias e relevantes para assegurar a eficiência da administração pública, como referido acima. Nesse sentido, pode ser extraído do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem assim, do **art. 170, inc. VII, da Carta Magna**, que **determina que a ordem econômica seja fundada na redução das desigualdades regionais e sociais**.

Tem extração, também, a partir do art. 174 da Constituição Federal, que estabelece ao Estado as funções de agentes normativo e regulador da atividade econômica, **exercendo o planejamento que será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado**. Nesse contexto, o direito à informação surge como dever do Estado com função instrumental à consecução dos objetivos de igualdade impostos pela Constituição Federal.

É, ainda, **direito transindividual** posto que relacionado ao desenvolvimento e devido não apenas à coletividade atual, mas representa direito transgeracional. Essa Corte, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 1010606 decidiu com repercussão geral que “É incompatível com a Constituição a ideia de um direito ao esquecimento, assim entendido como o poder de obstar, em razão da passagem do tempo, a divulgação de fatos ou dados verídicos e lícitamente obtidos e publicados em meios de comunicação social analógicos ou digitais. (...)”.

Embora, sob outro rótulo jurídico, evidencia-se que a Corte reconheceu ser o direito à informação - por meio da divulgação de fatos ou dados verídicos – tutelado não somente em favor da comunidade hodierna, mas como instrumento que possibilita dar a conhecer sobre a realidade atual à sociedade vindoura.

A relevância do direito à informação, em especial a informação produzida por meio dos censos decenais pode ser avaliada, também, por meio do exame do uso das informações colhidas no instrumento.



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Repise-se que as informações dos censos demográficos e econômicos são utilizadas como critérios de repartição das receitas do **Fundo de Participação dos Municípios**, conforme determinação da Lei Complementar nº 91/1997,² e do **Fundo de Participação dos Estados**, consoante previsão da Lei Complementar nº 62/1989.³

As informações dos censos interferem diretamente no exercício da democracia e na composição da Câmara dos Deputados, por meio da calibragem da população de cada Estado, nos termos da Lei Complementar nº 78/1993.⁴

A instrumentalidade das informações obtidas nos censos para o exercício desses direitos demonstra a indispensabilidade do estudo e revela o dever de a Administração Pública realizá-lo como pressuposto para o asseguramento desses direitos.

Dito de modo mais claro: a imposição da realização do censo decenal decorre do fato de que a realização e o exercício de direitos fundamentais de primeira ordem depende do adequado conhecimento da realidade nacional.

Contudo, repise-se que sequer seria necessária uma extração principiológica de um dever de Administração Pública realizar o censo decenal. Sua obrigatoriedade repousa em

2 Art. 1º Fica atribuído aos Municípios, exceto os de Capital, coeficiente individual no Fundo de Participação dos Municípios – FPM, segundo seu número de habitantes, conforme estabelecido no § 2º do art. 91 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, com a redação dada pelo Decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os Municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão de suas quotas anualmente, com base nos dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, nos termos do § 2º do art. 102 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

3 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.

(...)

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.

(...)

4 1º Proporcional à população dos Estados e do Distrito Federal, o número de deputados federais não ultrapassará quinhentos e treze representantes, fornecida, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, no ano anterior às eleições, a atualização estatística demográfica das unidades da Federação.

Parágrafo único. Feitos os cálculos da representação dos Estados e do Distrito Federal, o Tribunal Superior Eleitoral fornecerá aos Tribunais Regionais Eleitorais e aos partidos políticos o número de vagas a serem disputadas.

PGE - Av. Presidente Juscelino Kubitschek, Lt. 25, Qd. 22 – Loteamento Quintas do Calhau - São Luís/MA

CEP: 65.072-280 Tel 3235-6767 / 1244 Fax 3235-6787 Site www.pge.ma.gov.br



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

regra, de teor incontroverso, no caso, o já mencionado acima art. 1º da Lei nº 8.184/91.

De modo incontroverso, a norma espelha o direito à informação em sua contraparte: o dever de informação, a ser levado a efeito pela Administração Pública Federal, por meio da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O descumprimento da determinação constitucional e legal resulta em **restrição de direito fundamental** por meio do desprezo aos deveres instrumentais a ele inerente.

Na visão do Estado proponente, o **teste de proporcionalidade** demonstra inexistir justificativa juridicamente válida para o descumprimento do dever legal e constitucional, conforme demonstrado no tópico a seguir.

IV.III - DA AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE E DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE DO DEVER DE INFORMAÇÃO NO CASO CONCRETO

A experiência jurídica hodierna tem experimentado uma forma sutil de negativa de direitos fundamentais por meio das regras orçamentárias. A mecânica – já conhecida desta Corte, como demonstra, por exemplo a ACO nº 3.329⁵ – consiste em não refutar, revogar ou alterar a norma que determina a realização de certas políticas públicas, mas meramente exaurir a capacidade da sua realização mediante a não alocação ou o contingenciamento de orçamento.

É do que se trata o caso em exame. Como já foi referido acima, a autoridade federal justificou o descumprimento à Lei nº 8.184/91 por meio da ausência de recursos. Contudo, conquanto a necessidade de economia seja real, no caso concreto, o exercício de ponderação entre essa e o direito/dever à informação materializada na realização do censo decenal não encontra amparo em um juízo de ponderação. Vejamos.

5 Na ACO nº 3.329-DF, diversos Estados da Federação recorreram a esta Corte a fim de obter medida que determinasse o repasse de recursos relativo ao Fundo Penitenciário Nacional, que, embora pertencentes aos Entes Federativo, eram mantidos contingenciados **no orçamento da União.**



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Conquanto seja possível identificar eventual **adequação** – no sentido de coerência entre meio e fins – entre a não realização do estudo estatístico e o objetivo de economia pública, não é possível apontar a **necessidade** ou a proporcionalidade da medida.

Conforme a jurisprudência desta Corte, as restrições a direitos fundamentais necessitam guardar também o **subprincípio da necessidade** segundo a qual, entre vários meios apropriados para a obtenção da finalidade objetivada, deve-se escolher o meio mais eficaz e menos gravoso ao direito restringido (*v.g.* ADI nº 6.031, Relatora Min. Carmem Lúcia).

Não é o que ocorre no caso. O orçamento da União alcançou o montante de **R\$ 4.181.004.169.000,00 (quatro trilhões, cento e oitenta e um bilhões, quatro milhões, cento e sessenta e nove mil reais)**, de sorte que o valor da despesa necessária para a realização do censo decenal não possui capacidade de, por si só, colocar em risco a busca do equilíbrio fiscal.

A título ilustrativo, importante referir celebre decisão do **Tribunal Constitucional Português**, vertida no **Acórdão 3/2016**. Na ocasião, a Corte Portuguesa avaliava, sob o ângulo da proporcionalidade, restrições a direitos prestacionais impostas em razão da crise financeira pela qual passava aquele Estado.

A Corte avaliou ser necessária ponderação entre “o interesse público que fundamenta as normas sob juízo, nomeadamente a necessidade de adoção de medidas de consolidação orçamental e de redução e racionalização da despesa pública” em ponderação relativa aos “critérios do princípio da proibição do excesso, permitindo avaliar a eventual justificação da lesão da confiança invocada”.

Na ocasião, a Corte do país Europeu concluiu que, em juízo de ponderação, em uma avaliação do montante do orçamento, o valor das vantagens obtidas com a economia (ganhos diferenciais), não eram relevantes a ponto de autorizar a restrição do direito, *litteris*:

“Não a justificam, seguramente, os ganhos diferenciais (diferenciais em



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

relação a uma solução que prescindisse da ponderação de outros rendimentos do beneficiário e do seu agregado familiar), em termos de poupança da despesa pública que assim se obteria. Considerando o orçamento no seu todo, eles não são, seguramente, de grande monta (...).” (trecho do Voto do Relator, Conselheiro João Pedro Caupers)

A **proporcionalidade em sentido estrito**, ainda na esteira da jurisprudência desta Corte, deve atentar à justa medida entre a restrição e a finalidade dos princípios conflitantes.

No caso, a ponderação direta entre o imperativo de economia e a negativa *tout court* de uma política pública evidencia a inconstitucionalidade da omissão da Administração Federal que resulta **na proibição deficiente do direito fundamental**.

Trata-se, na hipótese, daquilo que o jurista lusitano JOSÉ GOMES CANOTILHO definiu como situação de proteção insuficiente a revelarem uma inescusável antijuridicidade no comportamento estatal:

"Existe um defeito de protecção quando as entidades sobre quem recai um dever de protecção (*Schutzpflicht*) adoptam medidas insuficientes para garantir uma protecção constitucionalmente adequada aos direitos fundamentais. A verificação de uma insuficiência de juridicidade estatal deverá atender à natureza das posições jurídicas ameaçadas e à intensidade do perigo de lesão de direitos fundamentais." **Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 6ed.** Coimbra: Almedina, 2002, p. 273)

Como referiu ainda o Min. Edson Fachin ao proferir seu voto na **ADI nº 7327 Mc-REF/DF**, o Supremo Tribunal tem sustentado a plena possibilidade de determinar à Administração Pública prestações – **mesmo aquelas não expressamente previstas pelo legislador** – quando essa omissão resulta em uma proteção deficiente do direito tutelado. Na mesma decisão, o Min. Gilmar Mendes assentou que “**a consideração dos direitos fundamentais como imperativos de tutela (...) imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada**”, segundo qual:

O ato não será adequado caso não proteja o direito fundamental de ma-



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

neira ótima; não será *necessário* na hipótese de existirem medidas alternativas que favoreçam ainda mais a realização do direito fundamental; e violará o subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito se o grau de satisfação do fim legislativo for inferior ao grau em que não se realiza o direito fundamental de proteção.

A realização desses atos não está submetida à **margem de apreciação**, de sorte que a omissão da Administração Federal no caso em avaliação – **somando ao fato de que está a contrariar disposição legal expressa, sempre importante sublinhar** – incorre em proteção deficiente ao direito à informação emergente dos imperativos constitucional e legal a qual, demanda manifestação corretiva desta Corte.

V – TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA

O Código de Processo Civil, no seu artigo 300, *caput*, indica os requisitos para a concessão de tutela provisória de urgência, quais sejam a probabilidade do direito, o perigo da demora e a reversibilidade dos efeitos da decisão.

Na espécie, a probabilidade do direito pode ser extraída do **texto expresso do art. 1º da Lei nº 8.184/91**. O dever de dar efetividade ao direito de informação por meio da realização do censo demográfico extrapola o campo da probabilidade, revelando-se literal. **É despiciendo explorar esse tópico uma vez que se trata de pura, simples e imediata violação do ordenamento jurídico**

Destaca-se ainda, a necessidade de a Corte rechaçar a **técnica do esvaziamento dos direitos fundamentais via orçamento**.

Contraria a razoabilidade e a própria lógica constitucional admitir que o legislador possa negar vigência a direito fundamental veiculado em lei expressa pela mera não alocação de recursos para sua realização

O **perigo de dano** emerge da possibilidade de lesão às diversas políticas públicas setoriais que direta ou indiretamente dependem dos dados obtidos nos instrumentos de



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

avaliação da população e da economia nacionais.

A não realização dos censos, conforme a determinação da Lei nº 8.184/91, possui reflexos diretos na materialização do **princípio federativo**, por meio da distorção dos critérios para repartição de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios

Pelos mesmos motivos, impacta o **princípio democrático**, ao distorcer os dados relativos à formação da representação nacional da Câmara dos Deputados.

Ao fim e ao cabo, o quadro é o seguinte: a omissão dos Réus ao descumprir a Lei nº 8.184/91, ao mesmo tempo, viola o direito à informação e gera opacidade quanto à realidade social e econômica do país, prejudica políticas públicas que dependem dessas informações, lesiona o princípio federativo e o princípio democrático.

Esses elementos, aliados à própria literalidade da **Lei nº 8.184/91**, por certo **demonstram** o direito vindicado e a urgência da sua proteção.

VI - DOS PEDIDOS

À luz do exposto, o Estado do Maranhão requer:

- a) *Inaudita altera pars*, seja determinada aos Réus a imediata adoção de todas as medidas (orçamentárias, administrativas e materiais) necessárias à realização do Censo, de acordo com os parâmetros adotados no âmbito da discricionariedade técnica pelo IBGE, inclusive com a abertura de créditos em valores suficientes.
- b) Ao final, seja confirmada a tutela provisória, julgando-se procedente a ação nos termos elencados no item “a”.

Dá-se à causa o valor de **R\$ 1.000,00 (mil reais) para fins processuais**.

Nestes termos, pede deferimento.



ESTADO DO MARANHÃO
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
ASSESSORIA ESPECIAL DO PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

São Luís, 23 de abril de 2021.

RODRIGO MAIA ROCHA

Procurador-Geral do Estado do Maranhão

LORENA DUAILIBE CARVALHO

Procuradora-Chefe da Assessoria Especial do Procurador-Geral

OSÉIAS AMARAL DA SILVA

Procurador do Estado do Maranhão