

**11/03/2024****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.043  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. CRISTIANO ZANIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>:PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PAULO MACHADO GUIMARAES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:OLIVER OLIVEIRA SOUSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:PRISCILA FIGUEIREDO VAZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>:RONALD CAVALCANTI FREITAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>:PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

Ementa: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ALTERAÇÃO DE COEFICIENTES DE DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM BASE EM SENSO NÃO FINALIZADO. POSTERIOR FINALIZAÇÃO DO CENSO. LEI COMPLEMENTAR 198/2023, QUE CRIOU REGRA DE TRANSIÇÃO EM FAVOR DE MUNICÍPIOS QUE SERIAM PREJUDICADOS. JULGAMENTO DO MÉRITO DA ADPF, POR RAZÕES DE SEGURANÇA JURÍDICA. PROCEDÊNCIA DA ADPF. MANUTENÇÃO DA MEDIDA LIMINAR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

I – Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União (TCU) 201/2022 que altera coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios, com fundamento no Censo demográfico de 2022, quando ainda não havia sido finalizado.

II - Violação a preceito fundamental, decorrente da abruta alteração dos coeficientes do FPM, contrariamente à legítima expectativa das administrações municipais, e em desobediência ao disposto na Lei Complementar 165/2019.

III - ADPF julgada procedente, com a manutenção da medida liminar.

**ADPF 1043 / DF**

**ACÓRDÃO**

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, julgar procedente a ação de descumprimento de preceito fundamental, para reconhecer a inconstitucionalidade da Decisão Normativa TCU 201/2022 e tornar definitiva a medida liminar referendada pelo Supremo Tribunal Federal (doc. eletrônico 195), nos termos do voto do Relator.

Brasília, 11 de março de 2024.

**CRISTIANO ZANIN – RELATOR**

**11/03/2024**

**PLENÁRIO**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.043  
DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. CRISTIANO ZANIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARAES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: OLIVER OLIVEIRA SOUSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PRISCILA FIGUEIREDO VAZ</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RONALD CAVALCANTI FREITAS</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**RELATÓRIO**

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta por Partido Comunista do Brasil - PC do B contra a Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União - TCU 201/2022, que aprovou “para o exercício de 2023, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas ‘b’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, da Constituição Federal, e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.” (Doc. eletrônico 9).

O requerente narra que:

“A Decisão Normativa TCU 201/2022, objeto da presente ADPF estabelece em seu art. 1º os coeficientes destinados ao cálculo das quotas referentes ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), como previsto no art. 159, inc. I, alíneas ‘b’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, da Constituição Federal, bem como à reserva instituída pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

No anexo X da referida decisão normativa, apresenta-se

**ADPF 1043 / DF**

nota explicativa da metodologia de cálculo dos coeficientes do FPM fixados para o exercício 2023, a qual considera que o dado populacional oficial dos municípios é aquele definido e informado pelo IBGE.

Faz constar que a população de cada ente é um dado fornecido pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e que, no presente caso, os dados se referem a 01.08.2022 (art. 102 da Lei 8.443, de 16/7/1992).

Como a coleta de dados pelas equipes do IBGE teve início justamente em 01.08.2022, tem-se como certo que a data de referência mencionada na metodologia da decisão normativa TCU 201/2022 alberga o significado de início do processo de recenseamento.

[...]

Ao publicar, em 28.12.2022, a decisão normativa TCU 201/2022, calculada com dados incompletos do IBGE, em que ‘apenas algumas dezenas de municípios passaram por todas as etapas de verificação e poderiam, de fato, ser considerados como finalizados’, a Col. Corte de Contas atentou contra a segurança jurídica (art. 5º, XXXVI), haja vista que as LOAs (leis orçamentárias anuais) já haviam sido aprovadas praticamente em todas as 5.570 câmaras legislativas do país.

Há de se salientar que a aprovação de lei orçamentária cumpre processo legislativo extenso, que se inicia com a aprovação da LDO no início do segundo semestre, e que muitas vezes é gestado e discutido por meses nas comissões de orçamento do legislativo municipal.

[...]

Logo, a decisão normativa TCU 201/2022 viola a entrega de receitas tributárias fixadas na Constituição, consoante o art. 34, V, ‘b’, causando lesão a autonomia municipal, prescrita no art. 34, VII, ‘c’, da CRFB/88.

Enquadramento como preceitos fundamentais que se escora no fato de que tais dispositivos se encontram no rol de lesões do art. 34, aquelas que, de tão graves, importam na decretação de intervenção federal” (doc. eletrônico 1, pp. 9-11).

**ADPF 1043 / DF**

O autor requer que:

“1. O Col. Tribunal de Contas da União retifique a decisão normativa 201/2022, no sentido de manter como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM no exercício de 2018, com vigência durante todo o exercício de 2023, ainda que publicados os resultados do novo censo neste exercício;

[...]

c) Ao final, seja confirmada a tutela provisória, julgando-se procedente a presente ADPF, fixando tese no sentido de que apenas os resultados de censo populacional concluído ensejam a revisão dos coeficientes de FPM a patamares inferiores do último censo realizado, dada a incompatibilidade do uso de dados incompletos levantados pelo IBGE com os arts. 5º, XXXVI; 19, inciso III; 29-A; 34, V, ‘b’ e VII, ‘c’, e com o princípio da vedação ao retrocesso social (art. 3º, I a IV, art. 5º, § 1º, e art. 6º, todos da CF)” (doc. eletrônico 1, pp. 16-17).

A medida liminar foi proferida pelo Ministro Ricardo Lewandowski, nos seguintes termos:

“Importante mencionar que a Lei Complementar 91/1997 dispôs sobre a fixação dos coeficientes do Fundo de Participação dos Municípios, ‘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’ (art. 1º), fazendo-se a revisão anual das cotas 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. (§ 1º do art. 1º).

Ocorre que o último censo demográfico concluído pelo IBGE remonta ao ano de 2010, ou seja, pouco mais de 12 anos atrás, e o Censo de 2022, por diversos motivos amplamente noticiados pela imprensa nacional, ainda não foi finalizado.

**ADPF 1043 / DF**

Assim, de modo a salvaguardar a situação de Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de mera estimativa anual do IBGE, foi sancionada a Lei Complementar 165/2019 (que acrescentou o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar 91/1997), mantendo, a partir de 1º/1/2018, os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018.

No entanto, aparentemente, desconsiderando o dispositivo legal supramencionado e em afronta a diversos preceitos fundamentais constantes da Constituição Federal, especialmente, os da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, deduzidos da própria ideia de Estado de Direito, o Tribunal de Contas da União, promoveu, por meio da Decisão Normativa 201/2022, aprovada *ad referendum* do Plenário apenas 3 dias antes do início do exercício de 2023, profunda alteração dos coeficientes a serem utilizados no cálculo das cotas do FPM, impactando negativamente os valores a serem repassados a 702 (setecentos e dois) Municípios brasileiros.

[...]

Ora, mudanças abruptas de coeficientes de distribuição do FPM - notadamente antes da conclusão do censo demográfico em curso - que têm o condão de interferir no planejamento e nas contas municipais acarretam uma indesejável descontinuidade das políticas públicas mais básicas, sobretudo de saúde e educação dos referidos entes federados, prejudicando diretamente as populações locais menos favorecidas.

[...]

Esse é o motivo, inclusive, pelo qual se exige do Poder Público que aja com lealdade, transparência e boa-fé, sendo-lhe vedado modificar a conduta de forma inesperada, anômala ou contraditória, de maneira a surpreender o administrado ou frustrar as suas legítimas expectativas.

Assim, não é difícil entrever, no ato aprovado pela Corte de Contas, a ofensa ao Pacto Federativo e a quebra do princípio

**ADPF 1043 / DF**

da legítima confiança e da segurança jurídica, nem deixar de vislumbrar a vulneração de direitos já incorporados ao patrimônio dos Municípios afetados e das suas populações locais. Justificada, portanto, a urgência do provimento cautelar.

Isso posto, com fundamento nas razões acima expendidas, defiro a cautelar, *ad referendum* do Plenário do Supremo Tribunal Federal, para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018 durante o exercício de 2023, compensando-se, nas transferências subsequentes, os valores já transferidos a menor” (doc. eletrônico 17, pp. 14-17).

Em esclarecimento da medida liminar, o Ministro Relator Ricardo Lewandowski afirmou:

“Com o objetivo de afastar qualquer dúvida que dificulte o imediato cumprimento da decisão prolatada, reforço que a Decisão Normativa – TCU 201/2022 teve seus efeitos suspensos, não podendo servir de lastro para a fixação das quotas dos municípios no FPM.

Sendo assim, por via de consequência, deve a Corte de Contas adotar todos os parâmetros utilizados para a distribuição de recursos do FPM em 2022, o que acarreta reconhecer-se eficácia da decisão normativa imediatamente anterior à suspensão (no caso, a Decisão Normativa 196/2021).

Esclareço, portanto, que, em virtude da suspensão da eficácia da Decisão Normativa TCU 201/2022, **a Decisão Normativa – TCU 196/2021 voltou a produzir efeitos, estendendo sua vigência para o exercício de 2023”** (doc. eletrônico 30, p. 3; grifado no original).

A liminar foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em 22/2/2023, para “para suspender os efeitos da Decisão Normativa - TCU 201/2022, mantendo como patamar mínimo os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018

**ADPF 1043 / DF**

durante o exercício de 2023” (doc. eletrônico 171). Na oportunidade, o Ministro Edson Fachin apresentou voto convergente, com a ressalva no sentido de que, assim que fosse finalizado o Censo de 2022, ele deveria ser utilizado para o cálculo do FPM dos anos seguintes (doc. eletrônico 195, p. 26).

A Confederação Nacional de Municípios - CNM ingressou nos autos como *amicus curiae*, (docs. eletrônicos 13 e 157).

A Frente Nacional de Prefeitos - FPN (doc. Eletrônico 21), a União dos Municípios da Bahia - UPB (doc. eletrônico 32), Confederação dos Municípios do Estado do Ceará (doc. eletrônico 35), o Município de Wenceslau Magalhães (doc. eletrônico 39), a Federação dos Municípios do Sergipe - Fames (doc. eletrônico 43), o Município de Caém/BA (doc. eletrônico 52), o Município de Cansação/BA (doc. eletrônico 56), o Município de Jitaúna/BA (doc. eletrônico 60), o Município de Sítio do Qunto/BA (doc. eletrônico 70), o Município de Serra Preta/BA (doc. eletrônico 76), a Associação Mato-Grossense dos Municípios - AMN (doc. eletrônico 81), o Município de Alcobaça/BA (doc. eletrônico 131), a Federação Goiana de Municípios - FGM (doc. eletrônico 133), todos, requereram a sua participação como *amicus curiae*. Os pedidos foram indeferidos pelo Ministro Relator Ricardo Lewandowski e suas manifestações foram aceitas como memoriais (doc. eletrônico 156)

O Município de Santa Teresa de Goiás interpôs agravo regimental (doc. eletrônico 88). O agravo regimental foi inadmitido monocraticamente (doc. eletrônico 168)

Os municípios de Barcelos, Caapiranga, Humaitá, Jutai, Pauini, Santa Isabel do Rio Negro e Novo Airão, todos do Estado do Amazonas, informaram que os respectivos repasse foram reduzidos por decisão do TCU. Apesar disso, já discutem tal redução em ações judiciais em trâmite perante a Justiça Federal (doc. eletrônico 102).



**ADPF 1043 / DF**

O Município de Hidrolândia/GO interpôs agravo regimental (doc. eletrônico 158). Alega que houve aumento populacional e portanto aumento do CIFPM (doc. eletrônico 158). O agravo regimental foi indeferido liminarmente (doc. eletrônico 188).

O Município de Forquilha/SC (doc. eletrônico 169), o Município de Iramaia/BA (doc. eletrônico 176), o Município de Itaguara/MG (doc. eletrônico 180) e o Município de Satuba/AL (doc. eletrônico 184) requerem o ingresso na presente arguição de descumprimento de preceito fundamental na qualidade de *amicus curiae*. O Ministro Ricardo Lewandowski indeferiu o pedido, sendo recebidas as manifestações como memoriais (doc. eletrônico 189).

A Advocacia-Geral da União, manifestou-se pela improcedência da ADPF (doc. eletrônico 172).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE apresentou manifestação (doc. eletrônico 173).

Houve pedido de reconsideração da APRECE (doc. eletrônico 190).

O Município de Marimondo/AL requer seu ingresso como *amicus curiae* (doc. eletrônico 196).

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer pela procedência da reclamação (doc. eletrônico 200).

Após a aposentadoria do antigo Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, o processo ficou sob minha relatoria. Ato contínuo, determinei nova manifestação da parte autora, da União e da Procuradoria-Geral da República, considerando a finalização do Censo do IBGE de 2022 e a publicação da Lei Complementar 198, de 28/6/2023,

**ADPF 1043 / DF**

(doc. eletrônico 202).

A parte autora não se manifestou (doc. eletrônico 209).

A Advocacia-Geral da União e a Procuradoria-Geral da República se manifestaram de forma uníssona, pela perda superveniente de objeto da ADPF. No entanto, por questões técnicas e razões de segurança jurídica, requereram a manutenção dos efeitos da medida liminar proferida por esta Suprema Corte, para os repasses do FPM entre janeiro e julho de 2023 (doc. eletrônico 203 e 212).

É relatório.

**11/03/2024****PLENÁRIO****ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.043  
DISTRITO FEDERAL****VOTO**

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Indefiro os pleitos do Município de Marimbondo/AL e APRECE (docs. eletrônicos 173 e 190), de ingresso como *amicus curiae* na presente ação, pelos mesmos fundamentos expostos pelo Ministro Ricardo Lewandowski, antigo relator, em decisões monocráticas anteriores (docs. eletrônicos 156 e 189). As suas manifestações foram analisadas são recebidas como memoriais.

Trata-se de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental proposta por Partido Comunista do Brasil - PC do B contra a Decisão Normativa - TCU 201/2022, que aprovou “para o exercício de 2023, os coeficientes a serem utilizados no cálculo das quotas para a distribuição dos recursos previstos no art. 159, inciso I, alíneas ‘b’, ‘d’, ‘e’ e ‘f’, da Constituição Federal, e da Reserva instituída pelo Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.

**Preliminarmente, observo que o contexto fático de incerteza, narrado na inicial, não mais subsiste. O Censo de 2022 foi finalizado e, portanto, não remanescem dúvidas quanto aos parâmetros a serem adotados no cálculo dos coeficientes do FPM, no ano de 2023 (e anos subsequentes).**

Além disso, após a propositura da ação, houve sensível alteração também no panorama normativo. O legislador, atento ao problema da redução da população de vários municípios, constatada pelo Censo do IBGE de 2022, aprovou a Lei Complementar 198/2023, criando uma regra de transição de dez anos para o cálculo do FPM.

**ADPF 1043 / DF**

Por oportuno, observo que a Lei Complementar 198/2023 atingiu também o objeto da impugnação desta ADPF, uma vez que obrigou que o TCU editasse nova regulamentação na matéria, com a sua eficácia já em 2023.

“Art. 2º O Tribunal de Contas da União publicará instrução normativa referente ao cálculo das quotas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), **com efeito imediato para a distribuição do Fundo ainda em 2023**, observado o disposto no art. 1º desta Lei Complementar, em até 10 (dez) dias a partir da publicação do resultado definitivo do Censo Demográfico 2022, concluído em 2023, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)” (grifei).

Diante da citada Lei Complementar 198/2023, o Tribunal de Contas da União editou a Decisão Normativa TCU 205, de 4/7/2023, que revogou o ato normativo em discussão nesta ADPF:

“Art. 3º Fica revogada a Decisão Normativa - TCU 201, de 28 de dezembro de 2022”.

Nesse novo cenário fático e jurídico, decorrente da finalização do Censo de 2022 pelo IBGE, da publicação da Lei Complementar 198/2023 e da nova regulamentação do TCU, a princípio, seria o caso de reconhecimento da perda superveniente do objeto desta ADPF, conforme jurisprudência desta Suprema Corte (ADPF 527, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Rel. p/ Acórdão Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 17/11/2023; e ADPF 425, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 29/10/2018).

No entanto, a simples declaração da extinção da ação não traria suficiente segurança jurídica aos diversos municípios brasileiros atingidos pela decisão referendada pelo Supremo Tribunal Federal, de forma unânime.

**ADPF 1043 / DF**

A Advocacia-Geral da União afirma que, apesar da medida liminar proferida, há inúmeras ações judiciais em curso com o mesmo objeto, propostas por municípios atingidos pela Decisão Normativa do TCU 201/2022. Nos termos da manifestação:

“Cumpre pontuar, todavia, a adequação e razoabilidade de que a decisão declaratória da perda de objeto da ação ressalve, expressamente, a preservação dos efeitos da medida cautelar referendada pelo Plenário dessa Suprema Corte, os quais geraram consequências no plano fático-jurídico pelo devido cumprimento pela Administração Pública, em observância ao princípio da segurança jurídica.

A Consultoria Jurídica do Tribunal de Contas da União, através de subsídios encaminhados a esta Advocacia-Geral da União (Processo TCU/CONJUR nº 001.023/2023-3, documento anexo), enfatizou que ‘mostra-se relevante, assim, na visão desta Corte de Contas, que a cautelar deferida na ADPF 1.043 seja preservada, estabilizando o referencial normativo utilizado para os repasses do FPM entre janeiro e junho do corrente ano (DN 196/2021).’

Ocorre que, embora o ato atacado na presente arguição não mais se encontre vigente e eficaz, permanece a necessidade de se estabilizar a questão dos repasses efetuados com base na Decisão Normativa TCU nº 196/2021, em razão da cautelar deferida por esse Supremo Tribunal Federal no presente feito.

É que, não obstante a aparente resolução da controvérsia em torno dos repasses do FPM em 2023 com a conclusão do Censo Demográfico de 2022 pelo IGBE e a edição da Decisão Normativa TCU nº 205/2023, **antes mesmo do ajuizamento da presente arguição, haviam sido propostas centenas de ações judiciais por municípios brasileiros.** Tendo em vista que não houve a determinação de suspensão nacional de tais processos, em trâmite nas instâncias ordinárias, o andamento dessas ações prossegue normalmente.

**Além disso, mesmo após a publicação da Decisão Normativa TCU nº 205/2023, novas ações têm sido ajuizadas**

**ADPF 1043 / DF**

**por diversos municípios, e, em algumas delas, já houve o deferimento de antecipação de tutela, ou mesmo a prolação de sentença, fixando coeficiente do FPM com base em população distinta daquela apurada pelo IBGE, com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2023.** Tais circunstâncias evidenciam a existência de ‘risco concreto de que eventuais sentenças de mérito de procedência em tais ações nas instâncias ordinárias acabem por determinar, de forma retroativa à data da propositura das ações (a grande maioria propostas ainda em janeiro de 2023), a fixação de coeficientes de participação no FPM outros que não os determinados na cautelar deferida na ADPF” (doc. eletrônico 203, pp. 4-4).

No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União, em sua manifestação, afirma que existem centenas de ações judiciais que discutem critérios do FPM, decorrentes do mesmo Censo de 2022, algumas com decisões supostamente contrárias ao que foi decidido pelo Plenário desta Suprema Corte:

“12. Não obstante a aparente resolução da controvérsia em torno dos repasses do FPM em 2023 com a conclusão do Censo Demográfico de 2022 pelo IBGE e a edição da DN n. 205/2023, é igualmente sabido por essa Advocacia-Geral da União que a controvérsia sobre tema do FPM no corrente ano se iniciou com a propositura de centenas de ações judiciais por municípios brasileiros perante a Justiça Federal, nas mais diversas seções judiciárias, tendo sido a ADPF proposta logo em seguida justamente para se buscar o equacionamento da questão de maneira uniforme e isonômica para todos os municípios brasileiros.

13. Dos dados coletados por esta Consultoria Jurídica, já se aproximavam de 400 ações judiciais (incluindo mandados de segurança impetrados perante o STF e já extintos pela Exma. Ministra Cármen Lúcia) propostas por municípios e entidades associativas municipais questionando seus dados populacionais e seus respectivos coeficientes no FPM.

**ADPF 1043 / DF**

[...]

20. É importante apontar, ainda, que decisões judiciais com a fixação retroativa de novos coeficientes no FPM ocasionam repasses a maior para os municípios beneficiários, com a exigência de recálculos retroativos que, além de serem operacionalmente complexos para a Secretaria do Tesouro Nacional, **impactam negativamente nos repasses dos demais municípios do respectivo Estado da federação, vindo a gerar novas ondas de insegurança jurídica e financeira, acrescentando um novo capítulo ao grave problema enfrentado por centenas de municípios brasileiros no presente ano, mais especificamente no primeiro semestre**” (doc. eletrônico 207, pp. 6-7, grifei).

Realmente, como se observa dos autos, muitos foram os municípios e associações de municípios que, atingidos pela decisão liminar proferida nesta ADPF e pela revogada Decisão Normativa do TCU 201/2022, tentaram se habilitar como *amicus curiae*.

Portanto, a não manutenção dos critérios antes adotados na liminar referendada pelo Supremo Tribunal Federal provocaria grande insegurança jurídica, resultante da judicialização da questão em órgãos diversos da Justiça Federal, especialmente pelos municípios que tiveram aumento de sua população e alteração do seu critério para participação no FPM, conforme o agora finalizado Censo de 2022.

Além do problema da insegurança jurídica gerada pela intensa judicialização, que certamente impacta também o pacto federativo, há questões de ordem prática a serem consideradas.

A Secretaria do Tesouro Nacional ressalta a grande complexidade nos cálculos exigidos para o cumprimento da liminar proferida nesta ADPF:

“12. Depreende-se, portanto, que a compensação de

**ADPF 1043 / DF**

valores do FPM referente aos dois primeiros decênios de janeiro de 2023 impôs desafios técnicos, operacionais e financeiros sistêmicos e de elevada complexidade, motivo pelo qual esta Secretaria articulou uma solução apropriada em conjunto com o Banco do Brasil, o SERPRO, o TCU e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), a PGU e SGCT” (doc. eletrônico 204, p. 3).

Tal complexidade, apontada pela Secretaria do Tesouro Nacional, seria certamente majorada, ao se relegar a fixação dos critérios a cada uma das centenas de ações já ajuizadas (além das que ainda podem ser ajuizadas) pelos municípios, que poderão ser julgadas de forma diversa uma das outras, com datas de trânsito e cumprimentos diferentes.

Portanto, apesar das relevantes alterações de fato e de direito (em especial a revogação da Decisão Normativa TCU 201/2022), a melhor solução é o julgamento de mérito da ação, a fim de manter a validade dos atos praticados pelas autoridades públicas com base na medida liminar proferida nesta ADPF.

Sem dúvida, haveria grave prejuízo à segurança jurídica, na simples revogação da medida liminar, por perda de objeto da ADPF. Afinal, é considerável o grau de certeza gerada nos atores públicos envolvidos por uma decisão plenária e unânime desta Suprema Corte.

No caso concreto, o ano de 2023 se encerrou. Os valores do FPM já foram distribuídos. Obras foram realizadas e serviços públicos prestados pelos diversos municípios envolvidos. Em outras palavras, na prática é muito difícil exigir que quem recebeu os valores de boa-fé os devolva, ainda que por compensação. Como dito, a não resolução da questão neste momento, simplesmente relegará o problema a soluções casuístas nas centenas de ações já ajuizadas.

Com essas premissas, considerando as consequências jurídicas



**ADPF 1043 / DF**

concretas ainda existentes, na minha compreensão, é importante julgamento do mérito da ADPF, com a **manutenção dos efeitos da medida liminar**, pelos motivos abaixo expostos. É que, no caso, inexistente outro instrumento processual que seja apto a dar solução rápida e adequada a questão do relevante conflito entre diversos dos municípios brasileiros.

Por tais circunstâncias, estão atendidos os requisitos da fundamentalidade do preceito em discussão (repartição de receitas entre os diversos municípios, que atinge o pacto federativo) e a subsidiariedade do instrumento processual utilizado.

É o disposto na Lei 4º da Lei 9882/1999:

“Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

§ 1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade [...]”.

No mesmo sentido:

“Ementa: Direito constitucional, administrativo e financeiro. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Bloqueio judicial de verbas de estatal prestadora de serviço público. Parcial procedência. 1. Arguição de descumprimento de preceito fundamental contra decisões judiciais que determinaram bloqueio, penhora, arresto e sequestro de valores da Empresa Paraibana de Turismo S/A - PBTUR e de sua subsidiária, PBTUR Hotéis S/A, sem a observância do regime de precatórios. 2. **A ADPF é cabível para impugnar um conjunto de decisões judiciais tidas como violadoras de preceitos fundamentais. A jurisprudência desta**

**ADPF 1043 / DF**

**Corte se firmou no sentido de que o requisito da subsidiariedade é satisfeito quando inexistente, no caso, outro meio processual eficaz para sanar a lesão a preceito fundamental de forma ampla, geral e imediata (ADPF 33, Rel. Min. Gilmar Mendes).** 3. Atos de constrição do patrimônio de estatal prestadora de serviço público em regime não concorrencial: afronta ao sistema constitucional de precatórios (art. 100, CF/1988). Precedentes: ADPFs 616 e 485, sob minha relatoria; ADPF 556, Rel.<sup>a</sup> Min.<sup>a</sup> Carmen Lúcia; ADPF 387, Rel. Min. Gilmar Mendes; e ADPF 114 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa. 4. Ação conhecida e pedido julgado parcialmente procedente para obstar os efeitos de atos de constrição judicial exarados exclusivamente contra a Empresa Paraibana de Turismo S/A – PBTUR, reconhecendo a sua sujeição ao regime constitucional de precatórios. 5. Tese de julgamento: “Os recursos públicos vinculados ao orçamento de estatais prestadoras de serviço público, em regime não concorrencial e sem intuito lucrativo primário, não podem ser bloqueados ou sequestrados por decisão judicial para pagamento de suas dívidas, em virtude do disposto no art. 100 da CF/1988” (ADPF 873/PB, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 2/3/2023; grifei).

Nesse ponto, observo que o Supremo Tribunal Federal já decidiu pelo exame do mérito de ADPF, ainda que trate de discussão sobre a constitucionalidade de ato normativo revogado. Transcrevo:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL . SUBSISTÊNCIA DA DECISÃO AGRAVADA. LEI MUNICIPAL REVOGADA. AUSÊNCIA DE EFEITOS RESIDUAIS APÓS A REVOGAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I - As razões do agravo regimental são inaptas para desconstituir os fundamentos da decisão agravada, que, por isso, se mantêm hígidos. II - Esta Suprema Corte entende ser inadmissível o ajuizamento de arguição de descumprimento

**ADPF 1043 / DF**

de preceito fundamental contra ato do poder público já revogado, **exceto quando a controvérsia é relevante quanto aos efeitos jurídicos residuais**, o que não se vislumbra no presente caso. III - Agravo regimental a que se nega provimento” (ADPF 753 AgR/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 5/5/2021).

Transcrevo também trecho de voto proferido pela Ministra Rosa Weber, redatora do acórdão proferido na ADI 2028/DF, na qual se analisou a constitucionalidade de dispositivos revogados da legislação infraconstitucional:

“Senhora Presidente, endosso à integra o voto proferido pelo eminente Ministro Teori Zavascki e conheço das ações diretas de inconstitucionalidade como arguições de descumprimento de preceito fundamental. E o faço porque, assim como Sua Excelência, entendo não haver razão para que se altere a jurisprudência clássica desta Corte no sentido do prejuízo das ações diretas que versem sobre preceitos revogados, ainda que com efeitos residuais” (ADI 2028/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Redatora p/ Acórdão Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 8/5/2017).

Nesse contexto, apesar de reconhecer a substancial alteração no panorama fático e jurídico existente entre a propositura da inicial e o momento deste julgamento, inclusive com a revogação do ato impugnado, passo ao exame do mérito desta ADPF.

Nos termos da legislação pertinente, em especial o Decreto-Lei 1.881/1981, o percentual da participação de cada um dos municípios nos recursos do FPM é calculado com base em seu número de habitantes.

A revisão das quotas deve ser feita anualmente, com base em dados oficiais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

**ADPF 1043 / DF**

Nos termos do Código Tributário Nacional, coma redação dada Decreto-Lei 1.881/1981 e Lei Complementar 59, de 1988:

“ Art. 91. Do Fundo de Participação dos Municípios a que se refere o art. 86, serão atribuídos:

[...]

§ 3º Para os efeitos deste artigo, consideram-se os municípios regularmente instalados, fazendo-se a revisão das quotas anualmente, a partir de 1989, com base em dados oficiais de população produzidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE” (Redação dada pela Lei Complementar nº 59, de 1988).

No caso concreto, a Decisão Normativa do Tribunal de Contas da União - TCU 201/2022, que estabeleceu os coeficientes do FPM, tomou como base documento do IBGE que estabelecia a “prévia da população dos municípios com base no censo demográfico de 2022, coletados até o dia 25/12/2022” (doc. eletrônico 10).

Nos termos do referido documento, foram considerados coletados dados de 4.410 municípios e “não totalmente coletados” os dados de 1.160 municípios (doc. eletrônico 10, p. 2).

No mesmo estudo prévio divulgado, observa-se que nem todos os municípios considerados finalizados cumpriram todas as etapas de verificação previstas inicialmente pelo IBGE. Para a divulgação do estudo prévio, que subsidiou a decisão do TCU, houve necessidade de uma alteração metodológica mesmo para os municípios considerados finalizados:

“Apesar de alguns estados e municípios estarem com a coleta bastante avançada, **apenas algumas dezenas de municípios passaram por todas as etapas de verificação e poderiam, de fato, ser considerados como finalizados.** Assim, para viabilizar a divulgação desses resultados prévios e fazer a

**ADPF 1043 / DF**

composição das populações municipais de todos os municípios, foi necessário estabelecer alguns critérios para assumir que a coleta nos municípios estava finalizada ou não, pois isso tem efeito direto na metodologia utilizada para o tratamento da não resposta” (doc. eletrônico 10, p. 3; grifei).

É importante observar que a Lei Complementar 91/1997, com a redação dada pela Lei Complementar 165/2019, tinha determinado que:

“Art. 2º A partir de 1º de janeiro de 1999, os ganhos adicionais em cada exercício, decorrentes do disposto no § 2º do art. 1º desta Lei Complementar, terão aplicação de redutor financeiro para redistribuição automática aos demais participantes do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, na forma do que dispõe o § 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.

[...]

**§ 3º A partir de 1º de janeiro de 2019, até que sejam atualizados com base em novo censo demográfico, ficam mantidos, em relação aos Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de estimativa anual do IBGE, os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018”** (Incluído pela Lei Complementar nº 165, de 2019).

Ou seja, além dos dispositivos constitucionais envolvidos, que tratam de Direito Financeiro e da repartição das receitas tributárias, havia dispositivo expresso de Lei Complementar que indicava que, até que tivessem sido atualizados os dados do “novo censo demográfico”, ficariam mantidos os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018, pelo menos em relação aos municípios que apresentassem redução de seus coeficientes.

Nesse contexto, em minha percepção, o Tribunal de Contas da União ao proferir a Decisão Normativa 201/2022, desconsiderou que o

**ADPF 1043 / DF**

documento do IBGE que embasou a decisão havia sido publicado de forma somente provisória e com diversas ressalvas metodológicas.

No mais, as circunstâncias da Decisão Normativa TCU 201/2022 também são relevantes, pois, publicada em 28/11/2022, acabou por alterar, de forma abrupta os coeficientes de distribuição do FPM. **Assim, houve severa afronta ao princípio da segurança jurídica ao surpreender as diversas administrações municipais que haviam programado os seus respectivos orçamentos com expectativa legítima de que os seus coeficientes seriam mantidos por força da Lei Complementar 165/2019.**

Por oportuno, transcrevo trecho do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, proferido por ocasião do julgamento do referendo da medida liminar proferida nestes autos:

“Ocorre que o último censo demográfico concluído pelo IBGE remonta ao ano de 2010, ou seja, pouco mais de 12 anos atrás, e o Censo de 2022, por diversos motivos amplamente noticiados pela imprensa nacional, ainda não foi finalizado.

Assim, de modo a salvaguardar a situação de Municípios que apresentem redução de seus coeficientes decorrente de mera estimativa anual do IBGE, foi sancionada a Lei Complementar 165/2019 (que acrescentou o § 3º ao art. 2º da Lei Complementar 91/1997), mantendo, a partir de 1º/1/2018, os coeficientes de distribuição do FPM utilizados no exercício de 2018.

**No entanto, aparentemente, desconsiderando o dispositivo legal supramencionado e em afronta a diversos preceitos fundamentais constantes da Constituição Federal, especialmente, os da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, deduzidos da própria ideia de Estado de Direito, o Tribunal de Contas da União, promoveu, por meio da Decisão Normativa 201/2022, aprovada *ad referendum* do Plenário apenas 3 dias antes do início do exercício de 2023, profunda alteração dos coeficientes a serem utilizados no**

**ADPF 1043 / DF**

**cálculo das cotas do FPM, impactando negativamente os valores a serem repassados a 702 (setecentos e dois) Municípios brasileiros.**

Necessário emprestar o devido relevo ao trecho da inicial segundo o qual o ato publicado 'em 28.12.2022 gera uma inconsistência orçamentária a parcela razoável dos municípios brasileiros que, ante a alardeada não conclusão do censo, confiaram na estabilidade do coeficiente por força da LCp 165/19' (pág. 8 da inicial). Isso porque,

'[c]onsiderando que as Leis Orçamentárias Anuais municipais costumam ser aprovadas até, no máximo, a primeira quinzena de dezembro, e que o Col. TCU não havia publicado até a referida data qualquer decisão normativa acerca de novos coeficientes só vindo a fazê-lo em 28.12.2022 (última quarta-feira do ano) é certo que quase a unanimidade dos municípios considerou para 2023 o patamar mínimo dos coeficientes de 2018 às receitas de FPM.' (pág. 7 da inicial).

Ora, mudanças abruptas de coeficientes de distribuição do FPM - notadamente antes da conclusão do censo demográfico em curso - que têm o condão de interferir no planejamento e nas contas municipais acarretam uma indesejável descontinuidade das políticas públicas mais básicas, sobretudo de saúde e educação dos referidos entes federados, prejudicando diretamente as populações locais menos favorecidas" (doc. eletrônico 19, pp. 19-20).

No contexto, pela abrupta alteração nos coeficientes do FPM, sem legislação que amparasse, entendo também violado o princípio da segurança jurídica, de alta relevância constitucional, em especial dos administradores públicos, o que permite a procedência desta ADPF. Na oportunidade, não se obedeceu a necessária previsibilidade, em termos de receitas orçamentárias.

No mesmo sentido, transcrevo trecho de voto do Ministro Luís Roberto Barroso, pelo cabimento da ADPF 873/PB:

**ADPF 1043 / DF**

“5. Desse modo, no que tange à violação ao preceito fundamental insculpido no art. 100 da CF/1988, reputo cabível a ADPF considerando o risco de pulverização de execuções no âmbito Justiça Estadual e Federal no Estado da Paraíba e a necessidade de se conferir segurança jurídica e previsibilidade à execução orçamentária das empresas em questão” (ADPF 873/PB, Min. Luís Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 02/03/2023).

Posto isso, julgo procedente a ADPF para reconhecer a inconstitucionalidade da Decisão Normativa TCU 201/2022 e tornar definitiva a medida liminar referendada pelo Supremo Tribunal Federal (doc. eletrônico 195).

É como voto.



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.043**

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

**RELATOR : MIN. CRISTIANO ZANIN**

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

ADV.(A/S) : OLIVER OLIVEIRA SOUSA (57888/DF)

ADV.(A/S) : PRISCILA FIGUEIREDO VAZ (67172/DF)

ADV.(A/S) : RONALD CAVALCANTI FREITAS (183272/SP)

INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

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

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental, para reconhecer a inconstitucionalidade da Decisão Normativa TCU 201/2022 e tornar definitiva a medida liminar referendada pelo Supremo Tribunal Federal (doc. eletrônico 195), nos termos do voto do Relator. Plenário, Sessão Virtual de 1.3.2024 a 8.3.2024.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário