

22/11/2007

TRIBUNAL PLENO

**MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : MIN. EROS GRAU  
IMPETRANTE(S) : MUNICÍPIO DE CAARAPÓ  
ADVOGADO(A/S) : MARIA TEREZA CALIL NADER E OUTRO(A/S)  
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
(DECISÃO NORMATIVA Nº 79/2006)

**EMENTA:** MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS SEGUNDO CRITÉRIOS DEMOGRÁFICOS. ART. 161, II E PARÁGRAFO ÚNICO DA CONSTITUIÇÃO. LEIS COMPLEMENTARES N. 91/97 E 106/01. SISTEMÁTICA QUE REDUZIU O IMPACTO INICIAL SOBRE OS MUNICÍPIOS SUJEITOS AO FATOR REDUTOR DE ORDEM DEMOGRÁFICA, COMPENSANDO-SE AS DIFERENÇAS NOS REPASSES DOS EXERCÍCIOS SEGUINTE. INEXISTÊNCIA DE OFENSA A DIREITO ADQUIRIDO E AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.

1. A LC 91/97 não assegura o recebimento, pelos Municípios sujeitos ao fator redutor nela previsto, de valor nunca inferior ao recebido pelo Município que, em idêntico patamar populacional, não esteja sujeito ao redutor.

2. O texto normativo, ao contrário, fez a distinção necessária, na medida em que concedeu tratamento desigual aos então desiguais: garantiu-se o coeficiente de 1.997 aos Municípios que, na sistemática por ela implementada, apresentassem coeficiente menor que o do ano anterior, compensando-se nos anos seguintes as diferenças apuradas.

3. Não há ofensa a direito adquirido e ao princípio da legalidade no ato do Tribunal de Contas da União que aplicou redutor ao coeficiente da quota do Fundo de Participação dos Municípios, nos termos da legislação em vigor. Precedente: MS n. 23.399, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ 14.12.2001.

4. Segurança denegada.

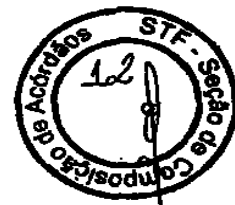
**A C Ó R D ã O**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Celso Mello, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em denegar o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 22 de novembro de 2007.

EROS GRAU

RELATOR



22/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU  
IMPETRANTE(S) : MUNICÍPIO DE CAARAPÓ  
ADVOGADO(A/S) : MARIA TEREZA CALIL NADER E OUTRO(A/S)  
IMPETRADO(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO  
(DECISÃO NORMATIVA Nº 79/2006)

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau: Trata-se de mandado de segurança impetrado pelo Município de Caarapó/MS contra ato coator do Presidente do Tribunal de Contas da União - TCU, consubstanciado na Decisão Normativa n. 79, de 14 de novembro de 2006.

2. Afirma que a Lei Complementar n. 91/97 estabeleceu nova sistemática para o cálculo dos coeficientes de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Esses coeficientes, nos termos da lei complementar, passariam a ser proporcionais ao número de habitantes.

3. O mesmo texto normativo determinou a manutenção dos coeficientes atribuídos em 1997 aos Municípios cujos coeficientes, em 1998, apresentassem redução em razão da aplicação da nova sistemática.

4. Os Municípios que estivessem nessa situação compensariam o ganho adicional nos anos seguintes, mediante a aplicação de redutores financeiros. Os redutores seriam distribuídos de maneira escalonada, para aplicação sobre o ganho adicional [diferença entre



MS 26.469 / DF

o coeficiente atribuído em 1997 e o da nova sistemática], até o ano de 2007.

5. O impetrante alega que se enquadra na situação especial acima descrita, sujeitando-se aos redutores financeiros. Sustenta, no entanto, que estaria percebendo valor menor do que o devido a Município com população equivalente, porém não sujeito ao fator redutor.

6. A situação, diz o impetrante, "é incompreensível", eis que, segundo a sistemática adotada pela LC 91/97, na redação que lhe foi conferida pela LC 106/01, deveria receber valores superiores, ou no mínimo iguais, aos dos Municípios não sujeitos ao redutor.

7. Compara a sua situação ao Município de Cassilândia, do mesmo Estado-membro, em que a não aplicação do redutor implica o recebimento de parcela maior.

8. Afirma que a não correção dos repasses, afrontando a isonomia entre as pessoas políticas, "representará a instalação de verdadeiro 'caos' nas contas municipais, em odioso agravamento de notórios problemas sociais".

9. Requer, liminarmente, a regularização do coeficiente do Fundo de Participação dos Municípios, excluindo-se os cálculos "que reduzem seu repasse a valor inferior ao de Município em igual situação". No mérito, pleiteia a concessão da ordem, a fim de que seja reconhecido o direito à isonomia entre os Municípios em situação demográfica equivalente.



10. A medida liminar foi indeferida, ausente o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* [fls. 31/33].

11. O Tribunal de Contas da União, em suas informações [fls. 38/47], alega que o cálculo das quotas do FPM é efetuado nos termos do art. 161, parágrafo único da Constituição do Brasil, com fundamento nos dados populacionais fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE e em estrita observância às normas legais que regem a matéria.

12. Afirma que a LC n. 91/97 determina tanto a aplicação de redutor financeiro aos municípios que apresentarem ganhos adicionais quanto "a redistribuição dessas reduções aos demais beneficiários do Fundo, dentro de cada grupo" [fl. 39]. Os Municípios sujeitos aos redutores financeiros não estariam deixando de receber o repasse do FPM na proporção adequada, "mas outros Municípios estariam incrementando o repasse do FPM com a redistribuição dos ganhos financeiros decorrentes da redução do valor adicional, em razão da própria lei que criou o mecanismo do redutor financeiro" [fl. 39].

13. A Procuradoria Geral da República, em parecer de fls. 51/55, opina pela denegação da ordem. Observa que o Tribunal já se manifestou sobre a questão, entendendo não haver ofensa a direito adquirido e ao princípio da legalidade no ato do Tribunal de Contas que aplicou redutor financeiro ao coeficiente da quota do Fundo de Participação dos Municípios, nos termos da LC n. 91/97.

É o relatório.



V O T O

O SENHOR MINISTRO Eros Grau (Relator): A situação dita "incompreensível" pelo impetrante pode ser esclarecida à partir da leitura do texto da Lei Complementar n. 91/97.

2. Não há nenhum preceito, na LC 91/97, que garanta a isonomia formal pleiteada na inicial. Nenhum dos artigos daquele texto normativo assegura o recebimento, pelos Municípios na mesma situação do impetrante, de valor nunca inferior ao do Município que, em idêntico patamar populacional, não esteja sujeito ao fator redutor.

3. A Lei Complementar, ao contrário, fez a distinção necessária, na medida em que concedeu tratamento desigual aos então desiguais. Garantiu-se o coeficiente de 1.997 aos Municípios que, na sistemática por ela implementada, apresentassem coeficiente menor que o do ano anterior, compensando-se nos anos seguintes as diferenças apuradas.

4. Essas medidas amenizaram o impacto da aplicação imediata do novo sistema de cálculo, impedindo que aqueles Municípios auferissem quantias muito inferiores às recebidas nos anos anteriores. A aplicação dos redutores, por outro lado, permitiu que os Municípios compensassem as diferenças junto ao Fundo, sem maiores sacrifícios das suas receitas. O sistema leva em conta, pois, a situação individual de cada Município.

5. Nos Municípios sujeitos ao fator redutor a tendência era de que o efeito do crescimento populacional sobre o coeficiente



MS 26.469 / DF

fixado em 1.997 conduzisse a uma diferença cada vez menor entre este e o coeficiente individualmente determinado a partir de 1.998.

6. Da aplicação do fator redutor resulta, no entanto, uma quantia menor do que a correspondente a outro Município do mesmo patamar demográfico que não esteja sujeito à redução. Isso porque o fator redutor cresce ano após ano, ao passo que a população pode aumentar, diminuir ou permanecer estável.

7. Acrescenta-se a isso o fato de os valores obtidos em decorrência da aplicação do redutor financeiro serem redistribuídos aos demais beneficiários do Fundo, nos termos do disposto no art. 2º, caput c/c art. 1º, § 2º, da LC 91/97. Nada mais justo, considerando-se que a estes Municípios não se aplica a ficção jurídica que permite a utilização do coeficiente mais favorável.

8. Tudo dependerá, portanto, do ritmo de crescimento demográfico do Município. Não é impossível que determinado Município alcance até 2.007 o coeficiente atingido em 1.997, ficando imune à aplicação do redutor. Isso pode ser observado em vários Municípios mencionados na planilha elaborada pelo TCU, juntada aos autos pelo impetrante [fls. 22/23].

9. Os redutores financeiros privilegiaram a situação individual de cada Município face ao impacto da sistemática implementada pela LC 91/97. Em momento algum se buscou a equalização de todos os Municípios do País, mas tão-somente a diminuição do impacto orçamentário do novo regime.



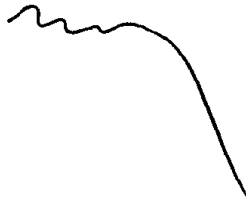
MS 26.469 / DF

10. Esta Corte manifestou-se pela legalidade da aplicação dos redutores de que trata a LC 91/97, nos termos do precedente do MS n. 23.399, Relatora a Ministra ELLEN GRACIE, DJ 14.12.2001.

**"EMENTA:** Não há ofensa ao direito adquirido e ao princípio da legalidade no ato do Tribunal de Contas da União que aplicou redutor ao coeficiente da quota do Fundo de Participação dos Municípios, na forma da legislação em vigor (Lei Complementar 91/97). Mandado de segurança denegado."

11. Não há direito líquido e certo a ser amparado pelo mandado de segurança.

Denego a ordem.



22/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1 DISTRITO FEDERAL

## VOTO

**O EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO MENEZES DIREITO:**

Senhor Presidente, também acompanho o voto do eminente Ministro Relator. Na verdade, pelo que verifico, todos os precedentes da Corte indicam que o mandado de segurança não é a via adequada para examinar a distribuição dessas cotas, mesmo porque elas se fazem de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo IBGE, de acordo com lei complementar emanada da própria Constituição, a partir do artigo 161, I.

Portanto, a meu sentir, o mandado de segurança não é a via adequada própria para que sejam examinadas essas diferenças ou esses critérios de redução.

Por essa razão, sem adentrar no mérito da própria questão, acompanho Sua Excelência e denego a ordem pela impropriedade da via eleita.

*oito*



*Supremo Tribunal Federal*

22/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1 DISTRITO FEDERALVOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, eu indagaria ao Ministro-Relator apenas um dado: o ato tido como coator é a Decisão Normativa 79, de 14 de novembro de 2006. Esses mandados de seguranças foram impetrados no dia 21.3.2007. Estaria dentro do prazo ou foi publicado depois? Pergunto, apenas, por causa de decadência.

O SENHOR MINISTRO EROS GRAU (RELATOR): - O prazo não transcorreu.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - Senhor Presidente, também entendo não ser a via adequada, uma vez não existir direito reconhecido como líquido e certo que pudesse ser atacado por mandado. Aliás, os próprios impetrantes dizem que são atos normativos. Portanto, ainda teria esse outro dado para se reconhecer.

Acompanho o voto do eminente Relator.

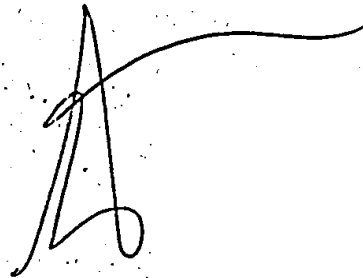
22/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1 DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI - Senhor Presidente, também eu acompanho o eminente Ministro-Relator, assentando a inadequação da via eleita.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'RL', with a long horizontal stroke extending to the right.

22/11/2007

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1 DISTRITO FEDERALVOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS BRITTO - Senhor Presidente, embora se trate de uma decisão normativa a atacada pelos mandados de seguranças, quer me parecer ser uma decisão normativa, sim, assim grafada, nominada, porém de efeitos concretos.

Então, em princípio, ela se exporia a ataque pela via do mandado de segurança. Agora, entendo que não há mesmo o direito líquido e certo.

Por isso, acompanho o voto do eminente Relator.

\*\*\*\*\*



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MANDADO DE SEGURANÇA 26.469-1

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. EROS GRAU

IMPTE. (S): MUNICÍPIO DE CAARAPÓ

ADV. (A/S): MARIA TEREZA CALIL NADER E OUTRO(A/S)

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

NORMATIVA N° 79/2006)

Decisão: O Tribunal, por votação unânime, denegou o mandado de segurança, nos termos do voto do Relator. Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie (Presidente) e os Senhores Ministros Gilmar Mendes (Vice-Presidente) e Cezar Peluso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Celso de Mello (art. 37, I, do RISTF). Plenário, 22.11.2007.

Presidência do Senhor Ministro Celso de Mello (artigo 37, I, do RISTF). Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cármen Lúcia e Menezes Direito.

Vice-Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.

  
Luiz Tomimatsu  
Secretário