

24/02/2010

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 875 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
E OUTROS
ADV. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTROS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQDO. : CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI n.º 875/DF, ADI n.º 1.987/DF, ADI n.º 2.727/DF e ADI n.º 3.243/DF). Fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão. Fundo de Participação dos Estados - FPE (art. 161, inciso II, da Constituição). Lei Complementar n.º 62/1989. Omissão inconstitucional de caráter parcial. Descumprimento do mandamento constitucional constante do art. 161, II, da Constituição, segundo o qual lei complementar deve estabelecer os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados, com a finalidade de promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federativos. Ações julgadas procedentes para declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n.º 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, assegurada a sua aplicação até 31 de dezembro de 2012, nos termos do voto do relator. Vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que julgou procedente apenas a ação direta de inconstitucionalidade 1.987 e, no caso, não aplicou o art. 27 da Lei n. 9.868/99.

Brasília, 24 de fevereiro de 2010.

**MINISTRO GILMAR MENDES
PRESIDENTE E RELATOR**



24/02/2010

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 875 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES
REQTE. : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE
DO SUL E OUTROS
ADV. : GABRIEL PAULI FADEL E OUTROS
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQDO. : CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (Relator):**

Submeto à apreciação do Tribunal quatro ações diretas de inconstitucionalidade que têm como objeto dispositivos da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, a qual estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.987/DF foi proposta pelos Estados de Mato Grosso e Goiás em face da suposta omissão do Congresso Nacional em regulamentar o art. 161, inciso II, da Constituição Federal.

Assim dispõe o art. 161, inciso II, da Constituição:

"Art. 161 - Cabe à lei complementar:
(...)

II - estabelecer normas sobre a entrega dos recursos de que trata o art. 159, especialmente sobre os critérios de rateio dos fundos previstos em seu inciso I, objetivando promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios."

O art. 159, inciso I, por sua vez, dispõe desta forma:

ADI 875 / DF

"Art. 159 - A União entregará:

I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e oito por cento na seguinte forma:

a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios."

Os requerentes afirmam que o critério estabelecido pela Lei Complementar n.º 62/1989 não traduz a vontade do legislador constituinte, uma vez que o artigo 161 da Constituição dispõe que o estabelecimento dos critérios de rateio dos fundos deve promover "o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios" (fls. 02-13). Sustentam a arbitrariedade da fixação dos índices destinados aos Estados, sobretudo os da Região Centro-Oeste, o que estaria a ofender a ideia de redistribuição de recursos que inspirou a criação dos fundos.

Em sua análise, os requerentes descrevem que a Lei Complementar n.º 62 teria um aspecto indiscutivelmente positivo no tocante à definição de 85% (oitenta e cinco por cento) para as Regiões mais pobres do país (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), restando os outros 15% (quinze por cento) para os Estados mais ricos do Sul e Sudeste, o que estaria de acordo com a ideia redistributiva dos fundos.

O problema, no entanto, estaria na fixação, pela lei complementar impugnada, dos coeficientes individuais de cada Estado, dentro de cada bloco regional. Esses coeficientes, segundo os requerentes, foram estabelecidos

ADI 875 / DF

de maneira arbitrária, por meio de acordo político. Assim, o que deveria ter sido elaborado com base em dados objetivos apurados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) foi feito, às vésperas do Censo previsto para o ano de 1990, por meio de acordo político entre Governo Federal e Governos Estaduais, resultando na aprovação da Lei Complementar n.º 62/1989.

Os coeficientes de participação dos Estados e do Distrito Federal, estabelecidos por acordo político e inseridos na LC n.º 62/89, deveriam ter vigência provisória, até o exercício financeiro do ano de 1991 (§ 1º do art. 2º). Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, seriam fixados em lei específica, com base na apuração do Censo de 1990 (§ 2º do art. 2º). No entanto, sucessivas lei complementares (LC n.ºs 71/92, 72/93 e 74/94) prorrogaram as regras previstas pela LC n.º 62/89.

Em suma, os critérios que, segundo o comando do art. 161, inciso II, da Constituição, deveriam ser estipulados por lei complementar visando a promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e entre Municípios, e que, de acordo com o art. 2º da LC n.º 62/89, vigorariam a partir de 1992, com base em dados apurados no Censo realizado pelo IBGE em 1990, nunca foram, segundo os requerentes, devidamente fixados, e até hoje vigoram os coeficientes definidos temporariamente pela Lei n.º 62/89.

Os Estados requerentes ressaltam, ainda, a tramitação, no Congresso Nacional, de duas propostas de alteração da Lei Complementar n.º 62/1989: o projeto de lei

3

ADI 875 / DF

do Deputado Gilney Viana e o projeto de lei do Senador Íris Rezende. Destacam que esses projetos visam à fixação de novos coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE, com o objetivo de, finalmente, promover o equilíbrio socioeconômico entre estes entes federativos.

Os seguintes argumentos encerram a petição inicial:

"A fim de que haja eqüidade na distribuição dos recursos do FPE, é imprescindível que se estabeleçam critérios técnicos, objetivos e permanentes de rateio, baseados em dados econômicos e sociais objetivos, não sujeitos a acordos políticos de maiorias eventuais no Congresso Nacional. Os coeficientes aleatoriamente fixados a partir de uma média dos repasses efetuados em determinada série histórica só tem agravado as desigualdades entre os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, não cumprindo o objetivo precípua inserido na norma do art. 161, inciso II, da Lei Maior. A perpetuação dessas injustiças contraria frontalmente o referido comando constitucional, na medida em que se viola o princípio segundo o qual os Estados maiores, mais populosos e mais pobres devem receber proporcionalmente mais." (fls. 12-13)

Por fim, os autores requerem a declaração do alegado vício de inconstitucionalidade por omissão, com a consequente intimação do Presidente do Congresso Nacional para a adoção das providências necessárias "tendentes a conferir efetividade ao disposto no inciso II do art. 161 da Constituição da República, especificamente no que concerne ao imediato estabelecimento de critérios de rateio justos e objetivos do Fundo de Participação dos Estados, com vistas à efetiva promoção do equilíbrio socioeconômico entre Estados da Federação (...)" (fl. 13).

ADI 875 / DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 875/DF foi proposta pelos Governadores dos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina contra o art. 2º, incisos I e II, e §§ 1º, 2º e 3º, e o Anexo Único, da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989.

Eis o teor dos dispositivos normativos impugnados:

"Art. 2º Os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE serão distribuídos da seguinte forma:

I - 85% (oitenta e cinco por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

II - 15% (quinze por cento) às Unidades da Federação integrantes das regiões Sul e Sudeste.

§ 1º Os coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal no Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE a serem aplicados até o exercício de 1991, inclusive, são os constantes do Anexo Único, que é parte integrante desta Lei Complementar.

§ 2º Os critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, a vigorarem a partir de 1992, serão fixados em lei específica, com base na apuração do censo de 1990.

§ 3º Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar."

ANEXO ÚNICO À LEI COMPLEMENTAR Nº 62,
DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989

Acre	3,4210
Amapá	3,4120
Amazonas	2,7904
Pará	6,1120
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Tocantins	4,3400
Alagoas	4,1601
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Maranhão	7,2182
Paraíba	4,7889
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214

5

ADI 875 / DF

Rio Grande do Norte	4,1779
Sergipe	4,1553
Distrito Federal	0,6902
Goiás	2,8431
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
Espírito Santo	1,5000
Minas Gerais	4,4545
Rio de Janeiro	1,5277
São Paulo	1,0000
Paraná	2,8832
Rio Grande do Sul	2,3548
Santa Catarina	1,2798

Os requerentes afirmam que a LC n.º 62/89, contrariando o comando do art. 161, inciso II, da Constituição Federal, não dispõe sobre critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Ao contrário - asseveram os requerentes -, essa lei "busca, numa flagrante agressão ao texto da Constituição, elidir ou diferir a regulamentação desses critérios, dispondo que os a vigorar 'a partir de 1992' seriam fixados em 'lei específica' com base no Censo de 1990 (art. 2º, § 2º). E mais: determina que, até a fixação dos critérios, continuariam em vigor os coeficientes fixados na mesma Lei Complementar n.º 62/89 (art. 2º, § 3º). Situação essa que, como é de se imaginar, permanece até hoje (...). Assim - dizem os requerentes -, em lugar de fixar os critérios ou estabelecer, em nível de lei complementar, como manda a Constituição (CF/88, art. 161, caput), regras básicas sobre os ditos critérios, que essa, e só essa pode ser a correta leitura das disposições constitucionais pertinentes, e citadas, a lei ora inquinada, elide, afasta e protela a criterização, para ir diretamente aos coeficientes (art. 2º, § 1º e Anexo Único)" (fl. 7).

ADI 875 / DF

Alegam os requerentes, ainda, que a LC n.º 62/89, ao definir apenas quotas e coeficientes para distribuição dos recursos do FPE e do FPM, minimizou a competência que a Constituição, no art. 161, parágrafo único, atribui ao Tribunal de Contas da União. Isso porque, em seu entender, o que a Constituição determina é que a lei complementar fixe ou disponha efetivamente sobre os critérios, a partir dos quais o Tribunal de Contas da União poderá estabelecer as quotas e os coeficientes, e não simplesmente efetuar um cálculo matemático, como resulta atualmente da LC n.º 62/89.

Assim, segundo os requerentes, "na medida em que faz uma partilha dos recursos pertinentes aos fundos de que trata o art. 159, I, 'a' e 'b', sem estabelecer ou partir de qualquer critério, sem atender, pois, ao requisito essencial da razoabilidade, a Lei Complementar n.º 62/89, de instrumento equalizador das desigualdades regionais, converte-se num instrumento agressivo da igualdade entre os Estados, princípio constitucional explícito, essencial à forma federativa" (fl. 14).

Constam dos autos das ADIs 1.987/DF e 875/DF Relatórios (fls. 65-70/99-100, respectivamente) elaborados por meu antecessor, o Ministro Néri da Silveira.

Em Sessão Plenária de 22 de abril de 2002, ambas as ações foram apresentadas em mesa pelo Ministro Néri da Silveira. O julgamento, porém, foi adiado, em virtude do adiantado da hora (fl. 73/107, respectivamente). Em 8 de maio de 2002, o processo foi retirado de pauta, em razão da aposentadoria do Ministro Néri da Silveira (fl. 75/109, respectivamente).

7

ADI 875 / DF

Posteriormente, foram-me distribuídas, por prevenção em relação às referidas ADIs 1.987 e 875, as ADIs 2.727-DF (em 18 de setembro de 2002) e 3.243-MT (em 29 de junho de 2004), as quais também possuem como objeto dispositivos da Lei Complementar n.º 62/89.

A **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.727/DF** foi proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso do Sul, **em face** dos parágrafos 1º, 2º e 3º, todos do art. 2º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, e de parte da Decisão Normativa n.º 44, de 12 de dezembro de 2001, editada pelo Tribunal de Contas da União.

Alega o requerente, conforme preciso relato do Parecer da Procuradoria-Geral da República (fls. 147-148), "que, em vez de estabelecer normas sobre os critérios de rateio dos fundos previstos no art. 159, I, da Constituição, consoante a previsão do art. 161, inciso II, também do Estatuto Fundamental, a Lei Complementar n.º 62, de 28-12-1989, teria, desde logo, fixado coeficientes individuais de participação dos Estados e do Distrito Federal, até o ano de 1991, remetendo à lei específica a definição de critérios de rateio do Fundo de Participação correspondente, a vigorarem a partir de 1992 - no caso de omissão legislativa, continuariam em vigor aqueles coeficientes nela estabelecidos, até a edição de lei específica antes referida. Afora o próprio art. 161, inciso II, semelhante proceder do legislador estaria a violar, no texto constitucional, o art. 2º (independência e harmonia dos Poderes); os objetivos fundamentais da República

ADI 875 / DF

enumerados no art. 3º, e a vedação à delegação de matéria reservada a lei complementar”.

A **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.243/DF** foi ajuizada pelo Governador do Estado de Mato Grosso em face da Lei Complementar n.º 62, de 28 de dezembro de 1989, especificamente, contra o § 3º do art. 2º dessa lei, que tem o seguinte teor:

“Art. 2º. § 3º - Até que sejam definidos os critérios a que se refere o parágrafo anterior, continuarão em vigor os coeficientes estabelecidos nesta Lei Complementar.”

Afirma o requerente que a impugnação da totalidade da lei justificar-se-ia em razão de a declaração de inconstitucionalidade apenas do § 3º do art. 2º deixaria o restante da lei sem significado normativo.

Os argumentos são semelhantes aos levantados na ADI n.º 1.987/DF, também de autoria do Estado de Mato Grosso, distinguindo-se as ações apenas pelo fato de que, na ADI n.º 1.987/DF, o pedido é de declaração de inconstitucionalidade por omissão, e, na ADI n.º 3.243/DF, o pedido é de declaração de inconstitucionalidade por ação do inteiro teor da Lei Complementar n.º 62, de 1989.

Ambas as ações estão submetidas ao rito do art. 12 da Lei n.º 9.868/99, conforme despachos por mim proferidos à fl. 90, na ADI n.º 2.727/DF, e à fl. 46, na ADI n.º 3.243/DF.

Instadas a prestar informações, as autoridades requeridas enfatizaram, de modo geral, afóra os argumentos pelo não conhecimento da ação, que não haveria nenhum vício de inconstitucionalidade na LC n.º 62/89, pois, quando o §

ADI 875 / DF

2º do art. 2º da referida lei complementar trata do termo "lei específica", não significa que teria reservado o tratamento da matéria a lei ordinária. Ademais, aduzem que os critérios fixados pela lei complementar impugnada objetivaram promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados e entre os Municípios, em conformidade com o disposto no art. 161, II, da Constituição, e não caberia a este Tribunal fixar novos critérios, transformando-se em legislador positivo.

A Advocacia-Geral da União alegou que a matéria não seria passível de ser apreciada em ação direta, pois a LC n.º 62/89 tem efeitos concretos, e, caso fosse declarada sua inconstitucionalidade, não haveria outro título normativo para realizar o rateio do Fundo de Participação.

O Procurador-Geral da República, ao proferir parecer nas ADIs em questão, sustentou, em síntese, que não cabe a este Tribunal apreciar, em ação direta de inconstitucionalidade, a alegação de má-distribuição dos recursos dos fundos de participação dos Estados e dos Municípios e de sua inaptidão para promover o equilíbrio socioeconômico entre os entes federados.

É o relatório, do qual a Secretaria distribuirá cópia aos Senhores Ministros.

PLENÁRIO**EXTRATO DE ATA****AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 875**

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES

REQTE.: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E OUTROS

ADV.: GABRIEL PAULI FADEL E OUTROS

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL

Decisão: Apresentado o feito em mesa, o julgamento foi adiado em virtude do adiantado da hora. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Ilmar Galvão e Moreira Alves, e, nesta assentada, o Senhor Ministro Marco Aurélio, Presidente. Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Plenário, 22.04.2002.

Decisão: O Tribunal determinou a retirada do processo da pauta do plenário em face da aposentadoria do Relator. Decisão unânime. Ausentes, justificadamente, o Senhor Ministro Nelson Jobim, e, neste julgamento, o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 08.5.2002.

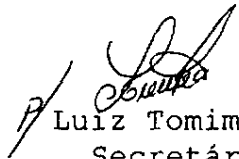
Decisão: O Tribunal julgou procedentes as ações diretas de inconstitucionalidade 875, 2.727, 3.243 e 1.987, para, aplicando o art. 27 da Lei n. 9.868/99, declarar a inconstitucionalidade, sem a pronúncia da nulidade, do art. 2º, incisos I e II, §§ 1º, 2º e 3º, e do Anexo Único, da Lei Complementar n. 62/1989, mantendo sua vigência até 31 de dezembro de 2012, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes (Presidente). Vencido parcialmente o Ministro Marco Aurélio, que julgou procedente apenas a ação direta de inconstitucionalidade 1.987 e, no caso, não aplicou o art. 27 da Lei n. 9.868/99. Ausentes, licenciado, o Senhor Ministro Celso de Mello e, justificadamente, a Senhora Ministra Ellen Gracie. Falou pela Advocacia-Geral da União o Ministro Luís Inácio Lucena Adams, Advogado-Geral da União. Plenário, 24.02.2010.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes.
Presentes à sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Cezar



Peluso, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo
Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

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


Luiz Tomimatsu
Secretário