



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
Procuradoria-Geral da República

Nº 209214/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

Ag. Reg. na Ação Cautelar 3952 – PI

Relator: Ministro **Celso de Mello**

Agravante: União

Agravado: Estado do Piauí

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CAUTELAR. SIAFI/CAUC. NEGATIVAÇÃO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DÉBITO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. ESTADO DO PIAUÍ. ALEGAÇÕES. INSTRUÇÃO NORMATIVA 1/2005. VIOLAÇÃO. LEI COMPLEMENTAR 101/2000. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA DAS SANÇÕES. NÃO PROCEDÊNCIA. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INSUBSISTÊNCIA.

1 – Não há violação da Lei Complementar 101/2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Instrução Normativa STN 1/2005 em razão da revogação expressa desta pela Instrução Normativa STN 2/2012.

2 – A intranscendência das sanções não se aplica ao presente caso na medida em que os órgãos em questão pertencem ambos à mesma pessoa jurídica de direito público, devendo, portanto, qualquer negativação cadastral abranger a todos.

3 – O princípio da programação orçamentária não é afetado pelo não dispêndio dos recursos ligados às transferências voluntárias, que permanecem à disposição dessa finalidade até o final do período orçamentário, momento em que retornam como saldo na peça orçamentária seguinte.

4 – Parecer pelo provimento do agravo regimental.

Cuida-se de ação cautelar inominada proposta pelo Estado do Piauí em razão da recusa na emissão de certidão negativa ou certidão positiva com efeitos de negativa por conta da pendência de débitos de órgão da administração direta estadual.

Segundo a petição inicial, a União, por meio do Processo Administrativo 10384.004196/2007-82 (Notificação Fiscal de Lançamento de Débito 37.052.431-4), inscreveu na Dívida Ativa da União o débito relativamente às contribuições previdenciárias devidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, o que, conforme despacho da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, deu causa ao impedimento na emissão de certidão positiva com efeitos de negativa.

A partir dessa inscrição, o Estado do Piauí, por ter sido inscrito no cadastro desabonador do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC), restou impedido de receber transferências voluntárias da União.

Aponta para a falta de razoabilidade da providência ante o fato de não possuir o ente central qualquer ingerência administrativa ou financeira sobre o Poder Judiciário estadual, haja vista a autonomia dos órgãos que desempenham as funções básicas do Estado, advinda do princípio da separação dos poderes.

Alega que a negatização obsta a celebração de novos convênios, acordos de cooperação, e outros instrumentos de mútuo auxílio ou assistência financeira entre as pessoas políticas e, sobretudo,



impede o recebimento de recursos oriundos das transferências voluntárias.

Distingue afronta da Instrução Normativa 1/2005 aos postulados do art. 25, § 1º, IV, a, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e ao princípio da legalidade, na medida em que a aludida instrução normativa “inova no ordenamento jurídico ao exigir para a celebração de convênio, bem como para a entrega dos valores envolvidos e para a transferência de valores voluntários da União, a apresentação da Certidão Negativa de Débito – CND – com base no CNPJ dos órgãos e entidades vinculados ao ente federativo para o qual se destina a transferência voluntária, enquanto a LRF apenas exige que a referida comprovação seja feita por parte do beneficiário da transferência voluntária”. E se mostra ainda ilegal, “vez que inova no mundo jurídico impondo obrigação que não estava prevista na lei em sentido estrito a que visara regulamentar”.

Ademais, denuncia a violação à intranscendência subjetiva das relações obrigacionais e das sanções correlatas, porquanto condiciona o deferimento de transferência voluntária à administração central do Estado do Piauí à regularidade de todos os demais órgãos e poderes componentes da administração direta. E conclui que a negativação de órgão ou pessoa diversa acaba por transmitir a todo o ente as vedações inerentes apenas ao faltoso.

No mesmo sentido e por conta da indistinção entre órgãos faltosos e ilibados no tratamento da inscrição negativa, aponta o



vilipêndio ao princípio da independência e autonomia dos Poderes.

Descreve a conduta da União como violadora do princípio da programação orçamentária, pois impede a implementação de recursos já reservados no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, “configurando hipótese de abusividade governamental” ante a “necessidade de preservação, em favor de indivíduos, da integridade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do 'mínimo existencial'”, tal como anunciado pela ementa do julgado que atribui reforço a essa tese.

Pede, enfim, “que faça cessar qualquer obstáculo à emissão das certidões de regularidade tributária (certidão positiva com efeitos de negativa) de sua competência em razão da exigência tributária aludida nestes autos” e “que não condicione a transferência de recursos federais à apresentação de certidões de regularidade fiscal que possam ser negadas por outro ente da administração pública federal em razão da exigência tributária noticiada neste requerimento até o julgamento final da ação principal a ser oportunamente ajuizada”.

O Ministro Celso de Mello deferiu em parte o pedido da medida cautelar, “em ordem a determinar, até final julgamento da causa principal, a suspensão da inscrição do Estado do Piauí promovida pela União Federal no SIAFI/CAUC, em razão de '(...) débito oriundo do não pagamento de contribuições previdenciárias devidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, exigidas



por meio do Processo Administrativo nº 10384.004196/2007-82 – Notificação Fiscal de Lançamento de Débito nº 37.052.431-4 (...)”.

O Estado do Piauí, em petição simples, requereu a extensão da medida liminar para emissão da certidão positiva com efeitos de negativa (CPEN), a qual foi deferida estritamente para o caso em análise.

Esse deferimento foi impugnado pela União que, interpondo agravo regimental, opôs as seguintes teses: (i) a inaplicabilidade do princípio da intranscendência subjetiva das sanções ao caso em exame tendo em conta a inexistência de pessoas jurídicas diversas, mas apenas uma, o Estado do Piauí; (ii) o Poder Judiciário integra a estrutura organizacional do ente federativo; (iii) o afastamento da aplicabilidade do art. 20 da Lei Complementar 101/2000 para a realização, pelo ente federado, de determinadas operações de crédito estimula desavenças entre os poderes estatais; (iv) o orçamento fiscal dos entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) compreende, dentre outras, todas as receitas e as despesas dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e do Ministério Público; (v) a intranscendência subjetiva não pode resguardar toda e qualquer prática faltosa do Estado autor, sob pena de se tornar um cheque em branco para a impunidade; (vi) o Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias, além de não configurar um cadastro de inadimplentes, funciona apenas como um demonstrativo cuja consulta não é sequer obrigatória; (vii) a Instrução Nor-



mativa STN 2/2012, da mesma forma que a IN STN 1/2005, não inovou no plano normativo, mas apenas consolidou, de forma simplificada, os instrumentos mínimos de exigência para a concessão de transferências voluntárias; (viii) a simples verificação do atendimento aos requisitos legais para a obtenção de transferências voluntárias não se assemelha a um regime de sanção, já que não se pressupõe a existência prévia de um direito subjetivo ao recebimento desses destaques orçamentários, afastando daí qualquer perigo na demora da prestação jurisdicional e (ix) as transferências para as ações de educação, saúde e assistência social são intangíveis às sanções de suspensão.

Apresentadas as contrarrazões ao recurso e conclusos os autos ao Ministro Relator, determinou-se a manifestação da Procuradoria-Geral da República sobre o agravo regimental interposto.

Importa, preliminarmente, verificar a competência desse Supremo Tribunal Federal para o conhecimento e julgamento da presente ação, na forma do art. 102, I, f, da Constituição Federal¹.

O litígio estabelecido entre o Estado do Piauí de um lado, e a União, de outro, tem por centro a inclusão daquele como entidade inadimplente no cadastro do sistema SIAFI/CAUC.

Sem dúvida, diante dos parcos recursos alocados nos diversos entes integrantes da federação brasileira pela sistemática de reparti-

1 Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: [...] f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta; [...]



ção de receitas tributárias constitucionais, a dependência financeira criada pelas transferências voluntárias da União, ainda que por meio de suas entidades descentralizadas, e os efeitos produzidos pelas restrições administrativo-financeiras impostas ao Estado autor levam a crer na existência de potencial tensão entre os entes políticos em questão, apta a gerar desequilíbrios no particular modelo constitucional brasileiro de federalismo e, em consequência direta, suscitar a competência da Corte Suprema para, no exercício da sua atribuição de Tribunal da Federação, sanar a presente controvérsia.

Esse é o atual posicionamento jurisprudencial da Corte Suprema:

CAUC – INCLUSÃO, NESSE CADASTRO FEDERAL, DO ESTADO DO PIAUÍ – IMPOSIÇÃO, AO ESTADO-MEMBRO, DE LIMITAÇÕES DE ORDEM JURÍDICA, EM VIRTUDE DE NÃO APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO DE 12% DA RECEITA DE IMPOSTOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – EXISTÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA – Ocorrência, na espécie, de situação configuradora de “PERICULUM IN MORA” – RISCO À NORMAL EXECUÇÃO, NO PLANO LOCAL, DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS À COLETIVIDADE – LITÍGIO QUE SE SUBMETE À ESFERA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – HARMONIA E EQUILÍBRIO NAS RELAÇÕES INSTITUCIONAIS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS E A UNIÃO FEDERAL – O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO – POSSIBILIDADE, NA ESPÉCIE, DE CONFLITO FEDERATIVO – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA – DECISÃO DO RELATOR REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CONFLITOS FEDERATIVOS E O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO TRIBUNAL DA FEDERAÇÃO.

A Constituição da República confere, ao Supremo Tribunal Federal, a posição eminente de Tribunal da Federação (CF, art. 102, I, “f”), atribuindo, a esta Corte, em tal condição institucional, o poder de dirimir controvérsias que, ao irromperem no seio do Estado Federal, culminam, perigosamente, por antagonizar as unidades que compõem a Federação. Essa



magna função jurídico-institucional da Suprema Corte impõe-lhe o gravíssimo dever de velar pela intangibilidade do vínculo federativo e de zelar pelo equilíbrio harmonioso das relações políticas entre as pessoas estatais que integram a Federação brasileira. A aplicabilidade da norma inscrita no art. 102, I, “f”, da Constituição estende-se aos litígios cuja potencialidade ofensiva revela-se apta a vulnerar os valores que informam o princípio fundamental que rege, em nosso ordenamento jurídico, o pacto da Federação. Doutrina. Precedentes. [...]

(AC 3389 MC-Ref, Relator o Min. CELSO DE MELLO, *DJe*-169 de 28 ago. 2013)

Instala-se, portanto, a competência da Corte.

O agravo regimental merece ser provido.

De início, o agravado aponta afronta à Lei Complementar 101/2000 pela Instrução Normativa STN 1/2005, já que essa ampliaria as exigências de regularidade para o deferimento das transferências voluntárias através de convênios por se referir à “adimplência do ente federativo”.

Não há fundamento nessa alegação, uma vez que essa instrução normativa foi devidamente revogada pela Instrução Normativa STN 2, de 2 de fevereiro de 2012, que, em seu art. 17, estabelece:

Art. 17. Ficam revogadas as Instruções Normativas nºs 1, de 17 de outubro de 2005; 2, de 1º de dezembro de 2005; 3, de 13 de dezembro de 2005; 2, de 31 de maio de 2006; 3, de 4 de julho de 2006; 4, de 4 de agosto de 2006; 7, de 30 de outubro de 2006; 2, de 24 de abril de 2007; 3, de 10 de maio de 2007; e 10, de 28 de dezembro de 2007; todas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN-MF).



Desse modo, não há que se falar na infringência da lei por norma infralegal revogada.

Enfatize-se também que a redação dada à alínea a do inciso IV, do § 1º, do art. 25 da Lei Complementar 101/2000², ao exigir a comprovação do pagamento dos tributos, empréstimos e financiamentos pelo beneficiário de nova transferência voluntária, não parametriza quem é propriamente esse beneficiário, que, na visão do Ministério Público Federal, tal como se aduzirá a seguir, é a pessoa jurídica como entidade detentora de personalidade jurídica própria e distinta das demais que compõem a administração pública.

Por outro lado, em relação à intranscendência subjetiva das sanções, sabe-se que se encontra pendente o Recurso Extraordinário 770.149, em que foi reconhecida a repercussão geral desse tema. Registrada como Tema 743, o julgamento do Plenário Virtual ficou assim ementado:

MUNICÍPIO – PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO – DÉBITO – CERTIDÃO POSITIVA DE DÉBITO COM EFEITO DE NEGATIVA – INADIMPLÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO – ALCANCE – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.

- 2 Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. § 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias: [...] IV – comprovação, por parte do beneficiário, de: a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos; [...]



Possui repercussão geral a controvérsia atinente ao direito do Município, como entidade da Federação, à Certidão Positiva de Débito com Efeito de Negativa – CPDEN, apesar da inatendimento do Poder Legislativo local quanto ao cumprimento de obrigações tributárias acessórias.

(RE 770149 RG, Relator Min. MARCO AURÉLIO, *DJe*-155 de 12 ago. 2014)

Como vem registrando a Procuradoria-Geral da República em inúmeros conflitos federativos que verberam a mesma questão, a intervenção jurisdicional, de forma a obstaculizar a aplicação dos impedimentos legais decorrentes da desobediência aos parâmetros da LRF, deve ser excepcional, reservada aos casos de evidente ilegalidade ou afronta ao devido processo legal.

A obstrução de transferências voluntárias e, mesmo, a não concessão de autorização e garantia para realização de operações de crédito são legítimos mecanismos institucionais de garantia do adimplemento das obrigações federais por parte do Estado-membro interessado no financiamento de seus projetos.

Do contrário, a situação fiscal dos Estados brasileiros redundará em completa desordem administrativa e financeira.

É certo que as sanções não podem ultrapassar os limites subjetivos e de responsabilidade do ente federativo. Entretanto, é igualmente verdadeiro que o critério principal para aferir tais limites subjetivos deve ser o grau de autonomia administrativa, financeira e orçamentária das entidades envolvidas, que há de ser



analisado caso a caso, mediante juntada da respectiva documentação.³

Na hipótese destes autos, o descumprimento da regularidade legal é atribuído ao Poder Judiciário estadual, cujos atos naturalmente se imputam ao ente federado como um todo, tendo em conta que o órgão inadimplente é integrante da administração direta estadual.

O Estado-membro, como sistema complexo e fechado que externa uma vontade única e indivisível, funciona, aqui, como instância global de atribuição de responsabilidades⁴.

Cada integrante da Federação, União, Estados, Distrito Federal e municípios (art. 18), representa uma unidade política plena e funcionalmente apta a autorregular-se pelo prisma administrativo, político, legislativo e econômico.

Os Estados-membros respondem, assim, como entidades orgânicas dentro das relações federais e externam suas vontades mediante atos de seu representante político, presente na figura do Chefe do Poder Executivo. A regra se mantém ainda que o inte-

3 Nesse sentido, os seguintes precedentes: AC 1.761/AP, Rel. Min. EROS GRAU, *DJe*, 27 set. 2011; AC 2.197-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJe*, 13 nov. 2009; AC 1.936/SE, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, *DJe* de 29 fev. 2008; AC 2.104-MC/RO, Rel. Min. LUIZ FUX, *DJe*, 4 ago. 2008; AC 2.228/DF, Rel. Min. AYRES BRITTO, *DJe*, 17 dez. 2008; AC 1.033-QO/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, *DJ* de 16 jun. 2006.

4 E, assim como ele, também apresentam-se como centros unitários de imputação volitiva as demais pessoas jurídicas de direito público interno enumeradas no art. 41 do Código Civil.



resse defendido atenda, particularmente, aos anseios de órgãos de outros Poderes que não o Executivo.

Nesse contexto, independentemente de o interesse tutelado provir de um ou outro ramo de Poder, em termos de diálogo federativo, no contexto do Federalismo de cooperação, quem assume as responsabilidades externas, perante a União, é o Estado, unidade totalizadora autônoma.

Note-se que as restrições de repasses voluntários e das possibilidades de endividamento mediante prestação de contragarantia da União, consoante obstrução preconizada pela LRF, não têm por objetivo prejudicar qualquer dos Poderes estaduais, individualmente. Funciona, sim, como instrumento que impulsiona o Estado como um todo a diligenciar em favor de suas obrigações. A fluência desse diálogo institucional dá concretude ao mandamento dirigente do art. 2º da Constituição Federal, que reclama harmonia e equilíbrio entre Poderes no seio da Federação.

Esse entendimento não destoa da organização autônoma adotada pelo Constituinte de 1988. Pelo contrário: com ela se harmoniza, reforçando o laço colaborativo que, necessariamente, envolve as relações entre os ramos de Poder. Por outro lado, promover a flexibilização da incidência da Lei de Responsabilidade Fiscal representa, ademais, agir com indiferença ao controle de contas e obrigações absolutamente necessário que esses entes devem alcançar para, em termos orçamentários equilibrados, concentrar esforços no desenvolvimento social.



Portanto, não há que se falar, aqui, na incidência do princípio da intranscendência das sanções ou de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, sob risco de que se desprestigiem, por completo, as diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal e se anulem os mecanismos institucionais de controle federal da administração pública dos Estados-membros.

De outro lado, naquilo que toca a uma possível violação ao princípio da programação orçamentária, não se vislumbra qualquer irregularidade digna de nota.

Isso porque o destaque de determinado montante a ser destinado aos Estados e Municípios, por meio da execução de convênios, para a implementação de políticas públicas relevantes nada tem que ver com o necessário acesso aos fundos federais.

O princípio da programação orçamentária privilegia a estruturação do orçamento em programas, que consistem em instrumentos e meios de organização para ação governamental.

Contudo, a negativa de repasses federais declaradamente voluntários, isso porque os acordos são realizados em bases de cooperação e assistência mútua, por ausência do cumprimento de requisitos básicos, que espelham a confiabilidade do ente tomador na execução dos serviços a que se comprometeu, em nada altera a destinação dos recursos que, finalizado o período orçamentário da União sem o dispêndio previsto, voltam integralmente como saldo na peça orçamentária seguinte.



Desse modo, não convencem os fundamentos sustentados pelo Estado do Piauí para caracterizar a fumaça do bom direito.

Por fim, importa afirmar, em resposta à Petição 50676, junta-da em 5 de outubro de 2015, que houve cumprimento da decisão judicial, na forma da certidão positiva com efeitos de negativa anexa a esse parecer.

Ante o exposto, opina a Procuradoria-Geral da República pelo provimento do agravo regimental.

Brasília (DF), 08 de outubro de 2015.



Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Procurador-Geral da República

JCCR/UASJ



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria da Receita Federal do Brasil
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS
FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO**

Nome: ESTADO DO PIAUI
CNPJ: 06.553.481/0001-49

Ressalvado o direito de a Fazenda Nacional cobrar e inscrever quaisquer dívidas de responsabilidade do sujeito passivo acima identificado que vierem a ser apuradas, é certificado que:

1. constam débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), com a exigibilidade suspensa, nos termos do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal; e
2. constam nos sistemas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN) débitos inscritos em Dívida Ativa da União com exigibilidade suspensa nos termos do art. 151 do CTN, ou garantidos mediante bens ou direitos, ou com embargos da fazenda pública em processos de execução fiscal, ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal.

Conforme disposto nos arts. 205 e 206 do CTN, este documento tem os mesmos efeitos da certidão negativa.

Esta certidão, emitida em nome da matriz e válida para todas as suas filiais, refere-se exclusivamente à situação do sujeito passivo no âmbito da RFB e da PGFN e abrange inclusive as contribuições sociais previstas nas alíneas 'a' a 'd' do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A aceitação desta certidão está condicionada à verificação de sua autenticidade na Internet, nos endereços <<http://www.receita.fazenda.gov.br>> ou <<http://www.pgfn.fazenda.gov.br>>.

Certidão emitida gratuitamente com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 02/10/2014.
Emitida às 09:11:06 do dia 11/09/2015 <hora e data de Brasília>.
Válida até 09/03/2016.

Código de controle da certidão: **CBA9.E6C9.3443.3FC3**

Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.

Observações PGFN:

Liberação efetuada em razão de Decisão Judicial (Ação Cautela Inominada nº nº 3952/2015).

Modelo aprovado pela Portaria Conjunta PGFN/SRF nº 3, de 22/11/2005, alterada pela Portaria Conjunta PGFN/SRF nº 1, de 19/05/2006.