



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 207427/2015 – ASJCIV/SAJ/PGR

**Ação Cível Originária 2.648 – AP**

Relator: Ministro **Dias Toffoli**

Autor: Estado do Amapá

Ré: União

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FEDERAIS. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. INSCRIÇÃO NOS CADASTROS FEDERAIS DE INADIMPLÊNCIA. IRREGULARIDADES POR PARTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA. INAPLICABILIDADE.

1 – Ação que objetiva o cancelamento da inscrição do Estado do Amapá nos cadastros federais de inadimplência em razão de irregularidades no pagamento de contribuições previdenciárias por parte da respectiva Assembleia Legislativa. Pedido de autorização para a realização de operações de crédito e para que se obste a aplicação das sanções previstas no art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pretensão de aplicação do princípio da intranscendência das sanções.

2 – Matéria pendente de posicionamento definitivo da Suprema Corte nos autos do RE 770.149, submetido à sistemática da repercussão geral. Necessidade de que o Supremo Tribunal Federal estabeleça os parâmetros de incidência do chamado princípio da intranscendência.

3 – As bases fiscais do regime constitucional do Federalismo cooperativo levam à conclusão de que o critério principal para aferir os limites subjetivos da responsabilização deve ser o grau de autonomia administrativa, financeira e orçamentária das entidades envolvidas na conduta causadora da sanção.

4 – Na hipótese, o órgão inadimplente é integrante da administração direta estadual, de forma que o Estado-membro responde na relação com o ente federal por meio de seu re-

presentante político, presente na figura do Chefe do Poder Executivo.

#### 5 – Parecer pela improcedência da ação.

Trata-se de ação cível originária ajuizada pelo Estado do Amapá em desfavor da União, e que é principal em relação à Ação Cautelar 3.824, proposta com fundamento nos arts. 102, I, *f*, da Constituição Federal c/c os arts. 247 e ss. do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

O objetivo da demanda é viabilizar a realização de operações de crédito e a transferência de recursos federais, abstendo-se a ré de impor ao Estado do Amapá as sanções previstas no art. 23, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de irregularidades no pagamento de contribuições previdenciárias por parte da respectiva Assembleia Legislativa.

Narra o autor que a União tem obstado a realização de operações de crédito do Estado sob o argumento de que a Assembleia Legislativa do Estado do Amapá estaria inadimplente perante a Secretaria da Receita Federal quanto a valores relativos a contribuições previdenciárias incidentes sobre a remuneração de servidores vinculados àquele órgão.

Sustenta ser abusiva a ameaça de inscrição do Estado nos cadastros federais de inadimplência, tendo em vista que os débitos

referem-se a irregularidades perpetradas no âmbito de órgão autônomo – Assembleia Legislativa do Estado do Amapá.

Argumenta que o Poder Executivo estadual, em decorrência do princípio da intranscendência, não poderia ser penalizado nas suas operações de crédito e convênios, por irregularidades verificadas no âmbito de outros Poderes. Neste aspecto, faz as seguintes ponderações:

Como é de curial sabença, as sanções jurídicas somente podem ser aplicadas à pessoa do infrator. Não há possibilidade, pois, de transcendência das obrigações e, por conseguinte, das sanções correlatas ao seu inadimplemento.

Em síntese, não há possibilidade de sanção com alcance sobre esfera jurídica de pessoa outra que não aquela que tenha praticado o ato reprimido pela norma sancionadora ou que possua o dever jurídico de evitar ou corrigir o descumprimento da norma.

O Estado do Amapá (Poder Executivo), dessa maneira, não pode ser responsabilizado por obrigações que não são suas, sendo penalizado por inadimplências que não lhe podem ser imputadas, porque de responsabilidade de outros gestores. Quando se está limitando direitos do Estado do Amapá – beneficiário das transferências voluntárias por força de pendências relacionadas com CNPJs outros que não o seu –, faz-se com que as sanções atinjam personalidade distinta da do infrator, em situação já condenada pelo Supremo Tribunal Federal.

Além disso, suscita violação ao princípio da Separação dos Poderes, asseverando que cada um dos poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário – goza de autonomia adminis-

trativa e financeira, sendo independentes e autônomos, de forma que não há como se imputar a um o cumprimento de obrigação devida e assumida por outro.

Alega, ainda, afronta ao princípio da programação orçamentária, salientando que a eventual inscrição do Estado do Amapá no CADIN poderá impedir o acesso do ente público a créditos que estão insertos nas leis orçamentárias e que servirão para promover a implementação de políticas públicas em favor da população amapaense.

A União apresentou contestação, aduzindo, preliminarmente, falta de interesse de agir, uma vez que, além das pendências relatadas pelo autor, existiriam débitos em nome do Estado do Amapá que, por si só, acarretariam a inscrição do ente federado nos cadastros de inadimplência e, *desse modo, mesmo que a União Federal se abstenha de incluir o Estado de Amapá no CAUC/SLAFI/CADIN relativamente às irregularidades apontadas na Intimação para Pagamento nº 0005495112015, persistem pendências não abrangidas por esta ação.*

No mérito, afasta a aplicação do princípio da intranscendência, afirmando que os Poderes estatais constituem parte de uma única pessoa jurídica e, na esteira do seu entendimento, o mencionado preceito somente tem incidência quando envolvidas pessoas

jurídicas diversas, ou seja, entes estatais dotados de personalidade jurídica própria. No ponto, ressalta o seguinte:

Com efeito, todos os órgãos componentes do Estado, ainda que de natureza autônoma, a exemplo da Assembleia Legislativa, fazem parte da estrutura administrativa do mesmo ente federado, não possuindo personalidade jurídica própria. Dessa forma, havendo débito de qualquer uma dessas unidades desconcentradas e despersonalizadas, ou se uma delas exceder algum dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, impreterivelmente, a sanção a ser aplicada recairá sobre todo o ente estatal, pois as partes pertencem ao todo e, dessarte, os atos e omissões de seus membros são a ele imputáveis ainda que desfavoravelmente.

O Poder Legislativo integra a estrutura organizacional do ente federativo, que é dotado de personalidade jurídica. Assim, embora o Legislativo, Executivo e Judiciário estejam localizados no topo da pirâmide governamental, compõem uma única pessoa jurídica, a qual deve atuar em estrita observância à legislação pátria, a fim de que possa receber transferências voluntárias ou celebrar operações de crédito. Mesmo porque, conforme consignou o Min. Joaquim Barbosa, ao indeferir o pedido de antecipação de tutela formulado na ACO 2.091, o princípio da intranscendência não pode virar *"uma carta de imunidade prévia à responsabilização por eventuais lapsos de gestão"*.

Registra, ainda, a inexistência de prejuízo para a população amapaense, uma vez que os entes federados contam com transferências constitucionais e legais obrigatórias e porque há garantia legal de continuidade dos repasses para áreas essenciais como educação, saúde e assistência social.

Replicou o autor, repisando os argumentos da inicial.

Tendo a União declarado a desnecessidade de produção de provas, vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Esses, em síntese, os fatos de interesse.

Primeiramente, registre-se, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a ocorrência de conflito federativo em situações nas quais, em virtude da constatação de inadimplência dos Estados-membros, a União impossibilita o repasse de verbas e a celebração de acordos de cooperação, convênios e operações de crédito entre esses Estados e entidades federais<sup>1</sup>.

Reconhece-se, assim, a competência da Suprema Corte para examinar a presente ação, nos termos do art. 102, I, *f*, do texto constitucional.

A preliminar de falta de interesse de agir invocada pela União não merece acolhida. Isso porque cada inscrição do Estado do Amapá junto aos cadastros federais decorre de uma individual e determinada situação de fato, de maneira que se mostra adequado o ajuizamento de ação que busque a suspensão de cada rubrica isoladamente. Presente, assim, o interesse na espécie.

No mérito, entretanto, o pleito do autor não merece guarida.

---

<sup>1</sup> Nesse sentido: ACO 1.803-MC; AC 3.016-MC; ACO 1.718/DF; ACO 1048-QO/RS.

A controvérsia central desta ação – impossibilidade de se impor sanção ao ente federado, representado por seu Poder Executivo, em razão de inobservância por parte de outros Poderes ou Ministério Público aos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal – tem sido objeto de discussão no âmbito dessa Suprema Corte, sendo iterativa a jurisprudência no sentido de que, aplicando-se o princípio da intranscendência, as sanções não podem ultrapassar os limites subjetivos e de responsabilidade do ente político.

A temática em questão foi abordada, por exemplo, no Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 768.238, submetido ao crivo da Segunda Turma do Tribunal, que, por votação unânime, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Ministro Relator, RICARDO LEWANDOWSKI. O julgado ficou assim ementado:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA OU DA PERSONALIDADE DAS SANÇÕES E DAS MEDIDAS RESTRITIVAS DE ORDEM JURÍDICA. ART. 5º, XLV, DA CF. IMPOSSIBILIDADE DE ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE AO ENTE ESTATAL POR ATO PRATICADO POR ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA OU PELO PODER LEGISLATIVO OU JUDICIÁRIO. TESE ADOTADA EM COGNIÇÃO SUMÁRIA PELO PLENO DO STF. POSSIBILIDADE DE JULGAMENTO IMEDIATO. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal entende que as limitações jurídicas decorrentes do descumprimento de obrigação por entidade da administração indireta não podem ser atribuídas ao ente federal da qual participam e, pelo mesmo motivo, quando o desrespeito for ocasionado pelo Poder Legislativo

ou pelo Poder Judiciário, as consequências não podem alcançar o Poder Executivo.

II – Situação dos autos diversa daquela em que se afasta a adoção do princípio se a responsabilidade deriva de ato praticado por órgão do próprio Poder Executivo.

III – O caráter provisório de orientação adotada pelo Pleno desta Corte, ainda que proferida em cognição sumária, não impede o julgamento imediato de causas que versem sobre idêntica controvérsia, nem dá ensejo a necessário sobrestamento do feito.

IV – Agravo regimental a que se nega provimento.

(RE 768.238 AgR, Relator Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, DJe, 5 mar. 2014)

No mesmo sentido foi o *decisum* resultante do exame do Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 797.945, cuja ementa segue transcrita:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUTÁRIO. EXPEDIÇÃO DE CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITO DE NEGATIVA PARA MUNICÍPIO. ALEGADA CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 29 E 31 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DESVINCULAÇÃO DO PODER EXECUTIVO LOCAL DO PODER LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, DJe, 10 abr. 2014)

Tal orientação foi adotada, ainda, em inúmeras ações cautelares em ações civis públicas para possibilitar, como na espécie, a transferência de recursos federais e a realização de operações de crédito por parte dos Estados-membros.



Não obstante a existência dos mencionados precedentes, importante ressaltar que a matéria – aplicação do princípio da intranscendência – encontra-se pendente de posicionamento definitivo no RE 770.149, em que reconhecida a repercussão geral da controvérsia debatida. Registrada como Tema 743, a questão ficou assim ementada: Possibilidade de município cuja Câmara Municipal está em débito com a Fazenda Nacional obter certidão positiva de débito com efeito de negativa – CPDEN.

Assim, importante que a Suprema Corte analise o referido recurso extraordinário em repercussão geral e defina os parâmetros de incidência do chamado princípio da intranscendência.

A Procuradoria-Geral da República, na linha da orientação registrada no parecer ofertado no mencionado RE 770.149, continua convicta da inadequação do entendimento que vem sendo adotado pelo Supremo Tribunal Federal – de que as limitações jurídicas decorrentes do descumprimento de obrigação por outro Poder ou pelo Ministério Público não podem alcançar o Poder Executivo e ser atribuídas ao ente federal do qual fazem parte –, uma vez que tal conclusão mostra-se em descompasso com as bases fiscais nas quais o regime constitucional do Federalismo cooperativo assenta.

A argumentação em favor do posicionamento jurídico da Suprema Corte se desenvolve em dois eixos que passam a ser examinados.

O primeiro está na suposta impossibilidade de que o Poder Executivo do ente federado venha a ser cerceado com a restrição do repasse de receitas federais por transferências voluntárias, quando a responsabilidade é atribuível a outra esfera de Poder ou ao Ministério Público.

O segundo eixo está articulado na esfera do princípio da Separação de Poderes. Diz-se que o postulado impede a ingerência do Executivo nos demais, e vice-versa (art. 2º da Constituição Federal).

Ambas as premissas partem do pressuposto de que as sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF aplicam-se, de forma atomizada, aos ramos de Poder do ente federado, desconsiderando a externalização desse ente como totalidade autônoma dentro do cenário Federativo.

A essência do princípio da intranscendência das sanções e das medidas restritivas de ordem jurídica tem sido afirmada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consoante parâmetros assentados pelo Ministro CELSO DE MELLO nos autos da AC-AgR-QO 1.033 (DJ, 16 jun. 2006). Eis a síntese por ele proposta:

O postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator. Em virtude desse princípio, as limitações jurídicas que derivam da inscrição, no CAUC, das autarquias, das empresas governamentais ou das entidades paraestatais não podem atingir os Estados-membros ou o Distrito Federal, projetando, sobre estes, consequências jurídicas desfavoráveis e gravosas, pois o inadimplemento obrigacional – por revelar-se unicamente imputável aos entes menores integrantes da administração descentralizada – só a estes pode afetar.

– Os Estados-membros e o Distrito Federal, em consequência, não podem sofrer limitações em sua esfera jurídica motivadas pelo só fato de se acharem administrativamente vinculadas, a eles, as autarquias, as entidades paraestatais, as sociedades sujeitas a seu poder de controle e as empresas governamentais alegadamente inadimplentes e que, por tal motivo, hajam sido incluídas em cadastros federais (CAUC, SIAFI, CADIN, v.g.).

A aplicação dessa máxima interpretativa ao sistema de repartição de Poderes dentro da Federação tem sido amplamente demandada por aqueles entes que se veem diante da imposição das limitações previstas no art. 25, § 1º, da LRF.

Buscam o acolhimento da tese, geralmente sem fundadas razões, com relação, por exemplo, a (i) débitos pecuniários e de prestação de contas de convênios pactuados por governos anteriores; (ii) inadimplência imputada a entidades da administração direta ou indireta, como no caso vertente; (iii) não atendimento de outros deveres em face da União, tal qual o adimplemento de obrigações tributárias principais e acessórias; e (iv) descumprimento dos limi-

tes globais de despesas com pessoal pelos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e pelo Ministério Público.

Nesse contexto, importante rememorar que o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal foi editado com o intuito de estabelecer mecanismos de restrição do endividamento dos entes federados, controle das contas públicas e aumento da transparência fiscal, em defesa do conteúdo ético da gestão pública<sup>2</sup>.

Com o advento da mencionada norma, a prudência fiscal passou a revelar-se como desdobramento relevante dos princípios da moralidade e da eficiência na Administração Pública e os limites da LRF vieram sendo paulatinamente examinados na última quinzena de anos.

No limite da interação entre Poderes, a LRF chegou a incluir, em seu art. 9º, § 3º<sup>3</sup>, previsão de ingerência direta do Poder

---

2 A propósito, tomam-se de empréstimo as lições de Sérgio Assoni Filho: “[...] o ordenamento brasileiro está, na atualidade, em sintonia com o clamor dos cidadãos pela emergência de um novo padrão de gestão da coisa pública, caracterizado pela participação popular e pela responsabilização dos administradores, pois, como visto ao longo do presente trabalho, seus princípios e dispositivos jurídicos expressam o entendimento de que as finanças governamentais devem ser administradas essencialmente de maneira transparente e responsável”. ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência Fiscal e Democracia*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2009, p. 194.

3 “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...] § 3º

Executivo sobre as finanças dos demais Poderes, por descumprimento de limites de gastos. A eficácia do preceito, no entanto, foi suspensa em juízo cautelar pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.238 (Relator Ministro Ilmar Galvão, *DJe*, 11 set. 2008).

E foi por influência desse precedente que se adotou o entendimento, o qual, do mesmo modo que ao Executivo não cabe imiscuir-se nas finanças dos outros Poderes, para impedir o gasto indevido ou prevenir o descumprimento de obrigações junto à União, tampouco é apropriado apená-lo nos termos da LRF em caso de inadimplência dos demais ramos de Poder.

Sem embargo, a situação versada não se identifica com a mencionada ingerência indevida entre Poderes.

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.

---

**No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”** (Grifos aditados)

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.<sup>4</sup>

Na hipótese destes autos, a inadimplência causadora da inscrição é atribuída à Assembleia Legislativa do Estado do Amapá, cujos atos naturalmente se imputam ao ente federado como um todo, tendo em conta constituir órgão integrante da administração direta estadual.

---

4 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.

O Estado-membro, como sistema complexo e fechado que externa uma vontade única e indivisível, funciona, aqui, como instância global de atribuição de responsabilidades<sup>5</sup>.

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 interesse 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. É o Estado que integra a Federação e não o Poder Executivo estadual.

Note-se que as restrições de repasses voluntários e das possibilidades de endividamento mediante prestação de contragarantia

<sup>5</sup> 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.

da União, consoante obstrução preconizada pela LRF, não tem por objetivo prejudicar qualquer dos Poderes estaduais, individualmente. Funciona, sim, como instrumento que impulsiona o Estado como um todo a diligenciar 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.

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.

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, investir mais no sociodesenvolvimento.



Ressalte-se, neste ponto, que a obstrução do financiamento federal voluntário de projetos não alcança as áreas de assistência social, saúde e educação nos entes inadimplentes, por ressalva expressa do art. 25, § 3º, da LRF.

Pontuado isso, tem-se que o caso em estudo não apresenta peculiaridades que justifiquem o cancelamento da restrição creditícia, pois caracterizada situação de inadimplência decorrente de irregularidade realizada por órgão da administração direta estadual incompatível com as diretrizes da LRF e cuja sanção atinge o ente federado nas relações a serem pactuadas com a União.

Ante o exposto, o parecer da Procuradoria-Geral da República é pela improcedência da ação.

Brasília (DF), 07 de outubro de 2015.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**  
Procurador-Geral da República

*JCCR/VCM*